



Working Paper Series
Department of Economics
University of Verona

Le politiche familiari della Regione del Veneto: un'analisi
economica dell'intervento del policy maker regionale nell'ultimo
decennio

Veronica Polin, Michele Bertani

WP Number: 16

October 2016

ISSN: 2036-2919 (paper), 2036-4679 (online)

Le politiche familiari della Regione del Veneto: un'analisi economica dell'intervento del *policy maker* regionale nell'ultimo decennio

Veronica Polin*

Michele Bertani†

3 Ottobre 2016

Abstract

This paper aims at monitoring and evaluating family policies in the Veneto Region, during a long period of time (2003-2013) in order to have an overview of regional welfare state approach. We analyse aims and social areas covered by family measures using legislative sources and financial data given by the Veneto Region. The total amount paid for different regional family policies is about 370 million Euros in eleven years.

The paper presents also a focus on regional policies for childcare. The Region Veneto recognized childcare services as one's of the main measures for the work-life balance and equal opportunity. This macro area of family policies is the main recipient of regional funds, with over 270 million Euros, in total of grants and contributions during the period 2003-2013. The measures adopted by the Veneto Region have contributed to the opening of 600 new structures and to the growing of childcare services offered by private sector. In 2013, the Region Veneto partially subsidies the operating costs of about 24,000 places of childcare services (more than 50% offered by private structures).

JEL: H53, H75, I38, J13

Key words: welfare state, family policy, childcare

* Università degli Studi di Verona, Dipartimento di Scienze Economiche veronica.polin@univr.it

† Università degli Studi di Verona, Dipartimento di Scienze Economiche michele.bertani@univr.it

Introduzione

Questo paper si colloca nel filone del monitoraggio e della valutazione delle politiche pubbliche locali, che in Italia resta ancora un ambito di analisi poco praticato³. Carenza dovuta sia per una mancanza della ‘cultura’ sulla valutazione della performance pubblica, sia per la scarsa conoscenza dei vantaggi che tale tipo di analisi può produrre in termini di maggiore efficacia delle risorse e dei processi organizzativi.

Sono numerosi gli ambiti attraverso i quali si può produrre valutazione in ambito pubblico. Una prima classificazione (Martini e Sisti 2007), che non esaurisce tutti i possibili modi di fare e intendere valutazione, è la seguente: valutare per scegliere (tra alternative); valutare per gestire (le organizzazioni); valutare per rendere conto (a soggetti esterni); valutare per apprendere (l’utilità delle soluzioni adottate); valutare per motivare (una collettività verso uno scopo comune)⁴.

Il percorso di analisi utilizzato in questo lavoro ha sviluppato in modo trasversale due specifici ambiti conoscitivi della valutazione: ‘valutare per rendere conto’; ‘valutare per apprendere’. Il primo mira a descrivere le caratteristiche dell’intervento della Regione del Veneto in materia di politiche familiari nel periodo 2003-2013. Le informazioni raccolte in questo ambito assumono soprattutto una valenza conoscitiva che offre la possibilità di individuare le strategie di intervento adottate, le attività realizzate e i risultati conseguiti, senza la pretesa di cogliere le criticità degli interventi e stimarne gli effetti. Finalità principale di questo tipo di valutazione è la trasparenza, attraverso la quale il soggetto pubblico mette a disposizione dati e informazioni per ‘rendere conto’ ad una pluralità di destinatari, delle attività realizzate. Il secondo ambito mira in modo diretto a cogliere se le politiche adottate dalla Regione del Veneto in materia di servizi socio-educativi per l’infanzia, così come state attuate nel periodo 2003-2013, rispondono in modo efficace ai bisogni delle famiglie venete. Di fatto si configura come un approccio che analizza decisioni e attività del passato per valutare se rinnovare/aggiornare i presupposti e gli interventi adottati con quella specifica misura. Le due domande centrali di questo tipo di approccio, contestualizzate nel paper, sono: 1) “in che modo il disegno originario della politica relativa ai servizi socio-educativi per la prima infanzia si è tradotto in azioni concrete?”; 2) “in che modo l’intervento pubblico ha prodotto gli effetti desiderati?”. Va precisato che gli indicatori utilizzati per questa analisi non consentono di stabilire nessi causali perché, come viene riportato in letteratura, questo è possibile solo con il confronto tra valore fattuale e controfattuale, ovvero la stima del valore che la variabile “risultato” avrebbe avuto se il gruppo dei trattati non fosse stato sottoposto al

³ Il presente paper è l’esito di un progetto di ricerca del Dipartimento di Scienze Economiche dell’Università degli Studi di Verona e dell’Osservatorio della Spesa e delle Politiche Pubbliche del Consiglio regionale del Veneto. La ricerca, conclusasi a dicembre 2015, ha come titolo “Le politiche familiari della Regione del Veneto. Analisi dei capitoli di spesa della ‘Funzione obiettivo Famiglia’. Si ringrazia Francesco Andreoli per avere collaborato alla creazione ed elaborazione del *database* relativo alle politiche di *childcare* della Regione del Veneto.

⁴ Per un’analisi più articolata sulla *policy evaluation* si rimanda a Lippi (2007).

trattamento. Nel nostro caso avrebbe significato comprendere che tipo di effetti potrebbe causare la mancata erogazione del servizio ai beneficiari di servizi socio-educativi per la prima infanzia.

In conclusione, la logica ispiratrice di questo paper, sul piano della valutazione, è orientata alla produzione di una serie di informazioni e indicazioni sulle politiche familiari della Regione del Veneto – con l'intento di renderle visibili e comprensibili ad una vasta fascia di destinatari (politici e amministratori nazionali e locali, cittadini, studiosi) – e, se possibile, di fornire utili indicazioni per renderle più efficaci.

Il paper è strutturato in due parti: la prima prende in esame le politiche familiari della Regione del Veneto sia dal punto di vista del significato e degli obiettivi in termini di *social policies*, sia dal punto di vista economico, a partire dall'analisi complessiva dei capitoli di bilancio della “Funzione obiettivo Famiglia” del periodo 2003-2013, individuandone i macro ambiti di azione e le caratteristiche degli interventi; la seconda parte si focalizza sulle misure messe in atto dalla Regione per incrementare e differenziare l'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia in Veneto.

1. Il modello di welfare della Regione del Veneto e la sua collocazione nel contesto nazionale

Le politiche sociali in Italia, e conseguentemente anche le politiche per la famiglia, negli ultimi anni sono state sempre più caratterizzate dal progressivo intervento della legislazione regionale. Le cause di tali cambiamenti sono da individuare principalmente dall'esito di un lungo percorso di riforma politica e amministrativa che si è concretizzato dall'entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3/2001 (Riforma del Titolo V della Costituzione) e dalla Legge n. 328/2000 (Legge quadro sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali). La Legge Costituzionale n. 3/2001 regola gli strumenti per il decentramento amministrativo e i livelli di autonomia che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possono attivare secondo il principio della sussidiarietà verticale. La Legge n. 328/2000 stabilisce le misure per realizzare un sistema integrato di interventi e servizi sociali in grado di coinvolgere soggetti del settore pubblico e del settore privato nella realizzazione della rete dei servizi. L'attribuzione alle Regioni di responsabilità in campo sociale deriva proprio dalla Legge n. 328/2000 che individua indirizzi perlopiù generici che devono poi essere tradotti in realtà attraverso apposite leggi quadro regionali (Solci 2007). In sostanza, la parola decisiva spetta alle Regioni che in base agli orientamenti politici locali stabiliscono quale ruolo assegnare alle famiglie e al privato sociale (terzo settore) nel sistema integrato dei servizi sociali.

La successiva entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3/2001 stabilisce in modo netto lo spostamento delle competenze in materia di assistenza sociale dalla duale potestà legislativa Stato-Regioni alla potestà esclusiva regionale. L'immediata conseguenza è che nell'ambito delle politiche sociali si accresce notevolmente, rispetto al passato, il campo di azione in materia legislativa per le Regioni. Secondo questa Legge, oggi lo Stato deve definire solo i livelli essenziali delle prestazioni con riferimento ai diritti civili e sociali, per garantirne l'uniformità su tutto il territorio nazionale. Le

Regioni invece sono gli enti che hanno potestà legislativa e che devono attuare concretamente i sistemi di offerta delle prestazioni.

Valutare se il progressivo spostamento dal livello centrale (*welfare state*) al livello locale (*welfare regions*) di competenze e responsabilità nell'implementazione delle politiche sociali, secondo quanto stabilito dalle Leggi di riforma, abbia generato effetti positivi o negativi non è semplice. Un primo livello di analisi sulla regionalizzazione del welfare in Italia mira a stabilire se tali mutamenti abbiano portato ad aumentare o a ridurre le differenze fra i sistemi regionali. Altro elemento strettamente collegato al precedente è la valutazione delle dinamiche che legano i sistemi regionali di welfare con il contesto socio-economico del territorio locale. Su questi Bertin (2012) ha curato una ricerca che ha monitorato le *performances* delle regioni italiane in materia di politiche sociali. Il quadro che emerge da questa indagine è quello di una profonda frammentazione nelle logiche di welfare tra i diversi sistemi regionali italiani, per cui risulta «difficile parlare di un sistema di welfare nazionale» (Bertin 2012: 64). L'analisi delle *performances* regionali viene strutturata a partire da una precisa serie di indicatori⁵, che sono raggruppati in tre dimensioni:

1. la titolarità della gestione dei servizi, ovvero le modalità in cui viene strutturata l'erogazione delle prestazioni e chi sono i soggetti sul territorio attuatori delle prestazioni, che possono essere pubblici, privati e del terzo settore;⁶
2. l'estensione del sistema di protezione, ovvero il grado di copertura degli interventi rispetto alle caratteristiche della popolazione e la struttura delle responsabilità;⁷
3. le caratteristiche del contesto, ovvero l'insieme delle caratteristiche socio-demografiche del territorio regionale.⁸

L'esito della ricerca di Bertin colloca il Veneto, insieme ad altre regioni del Nord e Centro Italia, nel *cluster* del "welfare mix integrato e universalistico"⁹. Le caratteristiche di questo welfare sono un'offerta ampia e diffusa orientata anche allo sviluppo di servizi territoriali. Il sistema di welfare si caratterizza per un mix costituito da attori pubblici e privati che svolgono un ruolo centrale, ma si

⁵ Per l'elenco dettagliato degli indicatori utilizzati si rimanda a Bertin (2012: 141-145).

⁶ Tale dimensione è stata analizzata considerando un insieme di 24 variabili, che spaziano dal numero di cooperative sociali presenti sul territorio regionale, al numero di associazioni di volontariato, al numero di servizi di asilo nido pubblici e privati, al numero di famiglie che hanno ricevuto aiuti da reti informali, al numero di posti letto in strutture pubbliche e private.

⁷ Qui le variabili sono 17 e in sintesi riguardano il numero di giornate in strutture semiresidenziali e residenziali per l'assistenza agli anziani (per 1.000 residenti di età uguale o maggiore a 65 anni), la spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei Comuni, la percentuale dei bambini accolti nei nidi d'infanzia sul totale dell'utenza potenziale, la percentuale di Comuni coperti da servizi innovativi o integrativi per la prima infanzia, micronidi e nidi in famiglia; numero di pensioni di invalidità, di vecchiaia e sociali

⁸ Sono considerate in totale 24 variabili che spaziano dal PIL pro-capite, all'indice di povertà delle famiglie, all'indice di criminalità violenta e all'indice di criminalità diffusa, fino ai livelli di fiducia interpersonale e fiducia istituzionale.

⁹ Il welfare mix può essere inteso come un modello di organizzazione ed erogazione dei servizi alla persona che introduce nel sistema pubblico un regime concorrenziale con lo scopo di migliorare la qualità del servizio e ridurre i costi. Significa, concretamente, che soggetti del Terzo settore o del mercato diventano, su mandato e sotto la supervisione dell'attore pubblico, produttori/erogatori di politiche sociali. Per un approfondimento sulle possibili distorsioni del welfare mix si rimanda a Di Nicola (2011).

evidenziano anche segnali importanti sulla presenza di processi di tipo societario.¹⁰ Appartengono a questo gruppo le regioni Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto, Emilia Romagna e Lombardia.

La Regione del Veneto, così come le altre inserite nel *cluster*, si caratterizza per un avanzato livello di welfare mix, ovvero di una gestione delle politiche sociali in cui a fianco dell'attore pubblico regionale sono inserite con ruoli centrali anche soggetti del privato sociale. Emerge anche la propensione ad attivare sul territorio processi di tipo societario, per favorire nuove forme di socialità e spazi relazionali comunitari (per esempio viene favorito l'associazionismo tra le famiglie e l'attivazione di reti informali di auto-mutuo aiuto).

Il sistema di *welfare* veneto è dunque un sistema in cui la presenza di servizi tradizionali, con buoni livelli di copertura sul territorio, non ha impedito la nascita di servizi innovativi, spesso prodotti dal settore non-profit, ma sempre all'interno di un modello di *governance* in cui la responsabilità resta di tipo pubblico. Dal punto di vista della coesione sociale, la Regione del Veneto si caratterizza per la presenza di un numero significativo di associazioni pro-sociali e di volontariato, che rappresentano il cuore di una società civile solidale e attiva. Nell'ambito della famiglia la produzione di servizi innovativi si è sviluppata soprattutto nel campo del sostegno alla genitorialità (per esempio con nuove tipologie di nido, servizi di accoglienza flessibili, ecc.), in un'ottica di sussidiarietà orizzontale che ha visto come protagonisti, nella erogazione dei servizi, soggetti del terzo settore e del privato sociale, più che famiglie che si aggregano per autoprodurre i servizi di cui necessitano.

Come studi simili sul caso italiano hanno messo in rilievo (Fazzini 2012; Kazepov 2009; Saitta e Sollima 2006), tra i primi elementi che si osservano in questo tipo di analisi comparate sul welfare regionale in Italia è la notevole difficoltà ad individuare un filo conduttore tra la moltitudine di atti normativi e le misure di welfare, nonché un nesso tra i diversi orientamenti che scaturiscono dalle decisioni dei *policy maker* locali. Nello studio di Fazzini (2012) sul tema delle politiche sociali in Italia, e più nello specifico in quelle della Regione Lombardia, viene osservato che: "Per quanto la letteratura politologica manifesti crescente interesse per lo studio delle nuove configurazioni dei sistemi di welfare regionale, siamo ancora lungi dall'individuare modelli idealtipici di riferimento. Al contrario, gli studi di caso evidenziano spesso processi di "trial and error", a riprova di quanto la ricalibratura territoriale dei sistemi sociali rappresenti una delle dimensioni di maggiore fermento nell'attuale processo di ridefinizione delle politiche di welfare" (Fazzini 2012: 130).

In sintesi, il quadro trasversale che emerge dall'analisi della letteratura sui livelli di programmazione e implementazione delle politiche sociali nelle regioni italiane è quella di una profonda frammentazione in termini di priorità politiche, di gestione dei rischi sociali e di

¹⁰ Principale autore di riferimento in Italia per il welfare societario è Pierpaolo Donati, che lo introduce in questi termini partendo dalla descrizione della cittadinanza societaria: "Nella cittadinanza societaria, i beni e i servizi relativi al benessere sono il prodotto di un complesso *mixage* di vari attori, con le loro proprie risorse, capacità, strategie, metodologie che stanno nel pubblico e nel privato, o più esattamente in una nuova sfera sociale «intermedia» fra quella strettamente privata e quella di ordine statale, che è anche una nuova sfera pubblica, la quale si regola non più in base al solo principio redistributivo, ma attraverso un complesso di regole che, per quanto possano utilizzare anche i principi commutativi di mercato e politici di redistribuzione, sono guidati dal principio base della reciprocità" (Donati 2000: 333).

provvedimenti normativi. Alcuni studiosi descrivono una frattura netta, in termini di performance ed effetti del welfare territoriale, tra le due macro-aree del Nord e Sud (Ascoli 2011), altri analizzano l'esistenza di diversi raggruppamenti regionali in base ad una serie di indicatori socio-economici (Bertin 2012) che confermano le differenze territoriali in termini di efficacia delle *policies*. Infatti anche nell'analisi a cura di Bertin emerge, seppure in modo più sfumato, la differenza territoriale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno. Lo sguardo critico sulla frammentazione a livello regionale si allarga con la valutazione di Kazepov (2009), secondo cui, per la mancanza di un quadro preciso di coordinamento a livello nazionale, anche nelle Regioni più virtuose si possono osservare, a livello intra-regionale e intra-comunale, diversi livelli di *performances* ed efficacia delle politiche sociali. Non mancano comunque progetti e sperimentazioni, seppure in aree territoriali limitate, di *social innovations* e buone pratiche a livello locale come riportato da Martignani (2015), sebbene quelle presentate nel suo saggio siano limitate a progetti di inserimento lavorativo per i giovani.

2. La concezione di famiglia della Regione del Veneto

Per ampliare la visione d'insieme e produrre ulteriori elementi di riflessione può essere opportuno entrare nel merito delle scelte di principio che la Regione del Veneto ha attuato in materia di politiche sociali, e più precisamente di politiche familiari. Un primo passo è quello di prendere in esame le leggi statutarie regionali (Statuti regionali) per cogliere gli orientamenti delle Regioni italiane, e di riflesso in Veneto, delle scelte di principio in materia di famiglia e politiche familiari.

Sulla base della Legge Costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni", è stato avviato dalle Regioni un percorso che le ha portate a dotarsi di uno Statuto «[che] ne determina i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (art. 123). Lo Statuto può essere considerato a tutti gli effetti la carta fondamentale della Regione, nel quale poter leggere il disegno complessivo degli indirizzi della politica regionale.

I concetti e termini utilizzati per definire i diritti di famiglia e la concezione di famiglia, così come emerge dai diversi Statuti regionali, rappresentano un primo punto di partenza per provare a evidenziare, in ottica comparata, affinità e divergenze su queste tematiche a livello regionale. Ad un primo sguardo complessivo, è possibile osservare l'orientamento comune negli Statuti regionali nel considerare la famiglia come protagonista delle politiche sociali. Viene superata la mera visione assistenzialistica, che considerava la famiglia principalmente come soggetto passivo destinatario di servizi socio-assistenziali da erogare in situazione di disagio o povertà. Il soggetto 'famiglia' viene così inteso non solo come quella fondamentale istituzione sociale a cui l'attore pubblico deve garantire tutela e protezione quando è in una condizione di difficoltà, ma anche come soggetto attivo e protagonista delle politiche sociali, che deve essere valorizzato e sostenuto nel suo ruolo. L'analisi più dettagliata delle singole Leggi statutarie consente di isolare alcuni elementi che forniscono altre indicazioni di tipo descrittivo. Tenendo conto delle cautele necessarie per questo tipo di analisi, Troisi

(2013) propone una classificazione degli Statuti regionali, avendo come riferimento il tema della famiglia e dei diritti di famiglia, in tre distinte tipologie: 1) concezione minimale-continuista; 2) concezione costituzionale 3) concezione innovativa.

Il primo gruppo di Statuti regionali seguono una linea che si potrebbe definire *minimale-continuista*. In questo ambito le disposizioni statutarie tendono in linea di principio a seguire e non precedere la produzione legislativa regionale. «Relativamente alla famiglia, sembrano muoversi nel senso di una cristallizzazione di alcuni punti fermi maturati in via ordinaria dalle rispettive produzioni legislative regionali, delle quali si riproducono il contenuto ed a volte il lessico stesso» (Troisi 2013: 18). Alla medesima conclusione giunge anche Brunori, secondo cui le norme di principio di vari statuti regionali dimostrano di essere il frutto di valutazioni di merito già avvenute all'interno della regione e già fatte proprie dalla legislazione regionale ordinaria (Brunori 2008: 89). È in questo raggruppamento che si può collocare il nuovo Statuto della Regione del Veneto Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, che all'art. 6, comma a, stabilisce che la Regione «riconosce e valorizza lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia; attiva politiche di conciliazione tra tempi della vita e del lavoro ed adegua l'erogazione dei servizi alla composizione del nucleo familiare» e al comma b) che la Regione «riconosce e valorizza le differenze di genere e rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità tra uomo e donna». Nel precedente Statuto del 1971 il tema della famiglia era appena accennato all'art. 4 e solo in termini molto generali. «La Regione veneta esercita i propri poteri: per rendere effettivo l'esercizio del diritto allo studio, al lavoro e alla sicurezza sociale, e dei diritti della famiglia; per rendere effettiva la parità sociale della donna». A livello di principi generali il nuovo Statuto della Regione del Veneto del 2012 enfatizza il ruolo sociale della famiglia, considerandola così nella sua accezione più ampia come istituzione fondamentale della società in grado di svolgere importanti funzioni sociali. Viene messa in luce l'importanza di adeguate politiche che facilitino la conciliazione dei tempi tra famiglia e lavoro, misura che riguarda più da vicino la componente femminile della popolazione soprattutto nel periodo successivo alla maternità e nei primi anni di vita dei figli. Inoltre si fa riferimento al numero di componenti della famiglia come criterio per l'assegnazione di servizi, tenendo debitamente in conto i bisogni e le esigenze della famiglie numerose. Altro principio contenuto nello Statuto è quello della piena parità dei diritti tra uomo e donna, richiamato anche all'art. 4 dello Statuto abrogato del 1971. In sintesi, gli ambiti che emergono dalla lettura del nuovo Statuto della Regione del Veneto riguardanti la famiglia sono: la valorizzazione del ruolo sociale della famiglia; l'importanza della conciliazione famiglia/lavoro; l'attenzione per le famiglie numerose; il superamento degli ostacoli che impediscono la parità tra uomo e donna. Un mix di principi generali destinati a quella che si presume una famiglia a doppia carriera, dove entrambi i coniugi/partner sono attivi nel mercato del lavoro e per questo vanno previste politiche familiari che possano facilitare i percorsi occupazionali e il superamento delle discriminazioni di genere. La continuità dello Statuto con questi principi emerge dalla lettura del Programma regionale di sviluppo (PRS) della Regione del Veneto, emanato con Legge regionale 9 marzo 2007, n. 5, che stabilisce

indirizzi, direttive, priorità e prescrizioni per l'azione della Giunta regionale nella promozione dell'attività legislativa e nell'esercizio di quella amministrativa. A pagina 31 del PRS viene indicato il ruolo che la famiglia deve assumere nelle scelte politiche della Regione del Veneto: «Va mantenuta al centro delle politiche sociali la famiglia, in quanto unità sociale primaria, luogo di sintesi dei bisogni sociali, oggetto di riferimento per gli interventi pubblici e privati e "soggetto" erogatore fondamentale di servizi. La famiglia ha sempre avuto una parte importante nella storia e nella cultura della Regione del Veneto, ed è ora riconosciuta, seppur in un'accezione diversa dal passato, come elemento fondante delle politiche di coesione ed integrazione sociale».¹¹

3. *Principali obiettivi delle politiche familiari della Regione del Veneto*

L'assenza di una legge regionale *ad hoc* sulla famiglia non consente di individuare, in modo preciso, né la definizione, o concezione, di famiglia alla quale la Regione del Veneto fa riferimento, né la visione complessiva delle linee di indirizzo in cui inscrivere le misure di welfare familiare¹².

Gli obiettivi, le priorità, le misure a sostegno, le modalità di coordinamento e le regole di spesa delle politiche familiari della Regione del Veneto – in sostanza il quadro generale entro il quale si attiva il welfare familiare regionale – si possono parzialmente dedurre dall'analisi di varie fonti normative e atti amministrativi. Per tentare di individuare l'ambito entro il quale la Regione del Veneto iscrive e focalizza le scelte e le strategie di politica familiare è stata effettuata una selezione di varie fonti regionali che richiamano in modo più o meno esplicito il tema 'famiglia'. Tale analisi ha fatto emergere una certa eterogeneità di fonti dalle quali è possibile ricavare alcune indicazioni sulla concezione di famiglia e di politica familiare.

L'elenco delle fonti normative regionali selezionate viene di seguito illustrato in forma sintetica e in ordine cronologico per individuare poi per ognuna di esse gli elementi descrittivi più significativi.

- a) "Marchio Famiglia",¹³
- b) "Programma Regionale di Sviluppo (PRS)" (Legge regionale 5/2007);
- c) "Norme in materia di programmazione socio-sanitaria e approvazione del piano socio-sanitario regionale 2012-2016" (Legge regionale 23/2012);

¹¹ In sintesi, per quanto riguarda gli Statuti regionali che seguono una 'concezione costituzionale' i principali presupposti rimandano direttamente al dettato costituzionale, più che alla continuità con la precedente legislazione regionale, mentre alcuni Statuti regionali affrontano il tema della famiglia in maniera *innovativa*, tenendo cioè conto degli sviluppi sul dibattito intorno alle nuove forme familiari e alle nuove istanze di riconoscimento. In tali Statuti regionali si possono cogliere espliciti riferimenti per il riconoscimento anche di quelle forme di convivenza differenti dal modello familiare sancito dal dettato costituzionale fondato sul matrimonio. E' il caso degli Statuti delle Regioni Umbria, Toscana e Campania.

¹² A fine 2015, le Regioni che non erano ancora dotate di una legge quadro sulla famiglia sono: Campania, Emilia Romagna, Molise, Piemonte, Trentino Alto-Adige, Toscana, Sardegna e Veneto.

¹³ Nel periodo 2006-2011 rimanda a quattro Deliberazioni: 1) "Il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale", Deliberazione della Giunta 1855/2006, Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza; 2) "Marchio Famiglia: implementazione progetto biennio 2007-2008", Deliberazione della Giunta Regionale 3923/2007; 3) "Programma di sviluppo del Marchio Famiglia: approvazione del progetto 'Distretto Famiglia e modalità di attuazione'", Deliberazione della Giunta Regionale 3721/2009"; 4) Approvazione "Guida operativa Marchio Famiglia" della Regione del Veneto, Deliberazione della Giunta Regionale 1897/2011.

d) “Disposizioni in materia di politica organica ed integrata per il riconoscimento, la promozione ed il sostegno alla famiglia”, Progetto di Legge n. 357 – Disegno di Legge di iniziativa della Giunta Regionale (DGR 6/DDDL 2013) .

L’elenco delle fonti, da un punto di vista cronologico, inizia nel 2006 e arriva fino al 2013. Come è possibile notare, i riferimenti selezionati sono diversi; in particolare sono stati reperiti non solo documenti programmatici, ma anche la Proposta di Legge sulla famiglia e altri progetti attivati nell’ambito delle politiche familiari.

La lettura della documentazione normativa e amministrativa regionale selezionata fa emergere numerose indicazioni sulle scelte strategiche in tema di famiglia e politiche familiari, che per una lettura e analisi più agevole vengono sintetizzate in tab. 1 in ordine cronologico. Viene inserito in tabella anche lo Statuto regionale, per evidenziare la coerenza dei contenuti con i precedenti riferimenti normativi.

Tab. 1 - Obiettivi e parole chiave delle politiche familiari della Regione del Veneto, ricavati da una selezione di fonti normative e amministrative.

Fonte	Anno di approvazione	Obiettivi	Parole chiave	Concezione di famiglia
Progetto pilota “Marchio Famiglia” e “Nido in famiglia”	2006 e successivi	<ul style="list-style-type: none"> - marchio di “qualità” da assegnare a soggetti pubblici e privati, profit e no profit, impegnati a promuovere servizi e ‘vantaggi’ per le famiglie - promuovere servizi innovativi per la prima infanzia (Nido in famiglia) 	<ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento del territorio - consapevolezza pro-famiglia - pianificazione servizi orientati alla famiglia - servizi innovativi per l’infanzia (nidi in famiglia) 	<ul style="list-style-type: none"> - famiglia come soggetto sociale - famiglia soggetto competente delle reti di relazione della comunità - famiglia come capitale sociale primario per tutta la comunità
Programma Regionale di Sviluppo (PRS)	2007	<ul style="list-style-type: none"> - programmare interventi a favore dei mutati bisogni delle famiglie 	<ul style="list-style-type: none"> - natalità - maternità - terza età - donne lavoratrici - minori e giovani - tossicodipendenti - abitazioni per giovani coppie 	<ul style="list-style-type: none"> - famiglia come unità sociale primaria - famiglia come elemento fondante delle politiche di coesione e integrazione sociale
Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del piano socio-	2012	<ul style="list-style-type: none"> - definire obiettivi e programma delle politiche socio-sanitarie 	<ul style="list-style-type: none"> - sostegno alla genitorialità ed alla neo-genitorialità, - conciliazione lavoro/famiglia 	<ul style="list-style-type: none"> - famiglia come risorsa da sostenere - famiglia come generatrice di

sanitario regionale 2012-2016			- mediazione familiare - integrazione delle famiglie immigrate	valore sociale aggiunto
Statuto della Regione del Veneto	2012	- favorire la conciliazione famiglia-lavoro - favorire la piena parità uomo-donna	- conciliazione - parità di genere	- importanza dello specifico ruolo sociale della famiglia
Disegno di Legge di iniziativa della Giunta Regionale n. 357/2013 “Disposizioni in materia politica organica ed integrata per il riconoscimento, la promozione ed il sostegno alla famiglia”	2013	- promuovere in modo coordinato una serie di interventi e prestazioni a favore della famiglia	- welfare di comunità - sussidiarietà orizzontale e verticale	- famiglia come soggetto sociale non fruitore passivo delle politiche, ma attore di cambiamento - tutela maternità e paternità

L'analisi delle indicazioni riportate in tabella conferma la presenza di un insieme di norme positivamente orientate alla famiglia e al suo ruolo attivo nella comunità. Sono ricorrenti i riferimenti alla famiglia come unità sociale primaria, come capitale sociale, come soggetto attivo e fautore di reti di relazione nella comunità. È possibile notare come questi termini emergano frequentemente dalla lettura delle fonti normative e amministrative prese in esame. L'intento del legislatore regionale sembra quello di voler rafforzare il ruolo di primario attore sociale delle famiglie, promuovendo la solidarietà tra le famiglie e agevolando forme di associazionismo e di integrazione con il privato sociale. Una concezione di famiglia che segue molto da vicino i contenuti del “Piano Nazionale per la Famiglia. L'alleanza italiana per la famiglia”, approvato dal Governo Monti con Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012. Tale Piano contiene espliciti riferimenti alla sussidiarietà, al capitale sociale, alla cittadinanza sociale della famiglia. Per rendere più evidente la connessione tra le parole chiave della citata proposta di legge regionale veneta, viene citato il paragrafo 3.7 del Piano Nazionale per la Famiglia approvato nel 2012 che descrive come dovrebbe essere configurato il nuovo welfare familiare:

L'obiettivo [del Piano] è di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del Paese, il quale richiede politiche di capacitazione (*empowerment*) delle famiglie anziché di mero assistenzialismo. Il welfare italiano è ancora di vecchio stampo, cioè risarcitorio, ossia un modello che mira a migliorare le condizioni di vita delle famiglie più bisognose senza attivare circuiti societari (tra Stato, mercato, terzo settore, privato sociale e famiglie) capaci di farle uscire dallo stato di bisogno. Occorre muovere passi decisi verso un welfare abilitante, che incida sulle capacità di vita dei portatori di bisogni facendo leva proprio sulla capacità di

iniziativa sociale ed economica delle famiglie. Tutto ciò richiede interventi che generino, anziché consumare capitale sociale, nelle sue varie forme, primarie e secondarie, ossia di legame interno (*bonding*), poi di connessioni associative tra 'pari' (*bridging*) e ancora di tipo reticolare fra attori sistemici (Stato, mercato, terzo settore, famiglie e reti informali) che operano a differenti livelli di intervento (capitale sociale *linking*, per esempio fra organizzazioni di secondo livello e organizzazioni di primo livello o reti informali).

In linea con questo modello, emerge anche dalla documentazione regionale l'obiettivo di superare le logiche del welfare istituzionale assistenziale, basato sull'erogazione di prestazioni standardizzate e centralizzate. Viene così citato il *welfare di comunità* e la sussidiarietà orizzontale, in cui il modello di intervento vede l'interazione tra mercato, stato (regione), privato sociale e reti familiari. Si tratta di linee di indirizzo politico che sono ribadite nel documento *Le strade del Sociale in Veneto* (Regione del Veneto 2013), in cui viene manifestato l'interesse a consolidare misure «che accompagnano la famiglia lungo tutto il corso della vita e, a tal fine, vengono promosse azioni e opportunità sempre più relazionali in cui riconoscere, sostenere, aiutare, promuovere il soggetto famiglia senza sostituirsi ad essa, con modalità che favoriscano l'emergere delle potenzialità e della loro evoluzione nei diversi settori di intervento: casa, lavoro, trasporti, servizi, tempo libero, orari, assistenza, cura, sostegno e protezione, in cui la famiglia diventa di diritto soggetto attivo e propositivo. La finalità è la realizzazione di una programmazione complessiva per attuare una politica di valorizzazione e sostegno delle diverse funzioni sociali, riproduttive, educative, economiche che la famiglia assolve nella società nell'ambito di una strategia complessiva capace di innovare realmente le politiche per la famiglia e creare i presupposti per un territorio sensibile verso tali tematiche» (Regione del Veneto 2013: 24).

4. Gli interventi di politica familiare della Regione del Veneto nel periodo 2003-2013

Il passaggio dell'analisi delle politiche familiari regionali da un livello astratto e normativo al livello delle azioni reali e concrete non è un'operazione semplice. Quali e quanti interventi includere nella categoria delle politiche familiari regionali, e con quali criteri, quando l'analisi di tali politiche riguarda un lungo periodo? La selezione delle misure si è indirizzata, visto che l'obiettivo è quello di eseguire un monitoraggio delle politiche familiari della Regione del Veneto nell'arco di un decennio, verso un criterio di tipo amministrativo/contabile. Sono stati selezionati i capitoli di spesa che la Regione del Veneto colloca nel 2013 nella voce di bilancio "Funzione Obiettivo, Area Omogenea 041, Servizi ed interventi per lo sviluppo sociale della famiglia". Il vantaggio di tale scelta è l'immediata individuazione di capitoli di spesa del bilancio regionale che finanziano azioni chiaramente definibili come politiche familiari. Il limite di questo criterio amministrativo/contabile è rappresentato dal semplice fatto che il capitolo di spesa non è una politica familiare, bensì una classificazione di bilancio, e che alcuni capitoli di spesa riconducibili a politiche familiari possono risultare esclusi dalla classificazione della "Funzione Obiettivo, Area Omogenea 041, Servizi ed interventi per lo sviluppo sociale della famiglia". In assenza di una politica regionale familiare esplicita, che individua in modo netto principi, contenuti e azioni, la scelta di partire dal riferimento amministrativo/contabile per

arrivare a descrivere le politiche familiari è apparsa la migliore soluzione per descrivere l'attività regionale in questo filone delle politiche sociali.

I capitoli di spesa individuati con questi criteri sono venti. Per ogni capitolo di spesa è stata effettuata una ricerca per parole chiave (numero del capitolo di spesa, testo descrittivo del capitolo) sul Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto per il periodo 2003-2013. Tale ricerca ha prodotto come risultato un numero consistente di Leggi, Leggi Regionali, Deliberazioni di Giunta e Decreti Dirigenziali. L'analisi di tali documenti ha consentito di leggere più in profondità gli ambiti di intervento e le azioni sostenute dai singoli capitoli di spesa.

I venti capitoli di spesa che nel 2013 risultano collocati dalla Regione del Veneto nella "Funzione obiettivo Famiglia" hanno sostenuto e finanziato azioni riconducibili a politiche familiari in otto macro aree¹⁴: 1) infanzia 0-5; 2) protezione e tutela minori; 3) politiche per i giovani; 4) conciliazione famiglia/lavoro; 5) contrasto abuso e violenza; 6) non autosufficienza; 7) sostegno al reddito; 8) servizi socio-sanitari (tab. 2).

Tab. 2 – Regione del Veneto. Macro aree di intervento delle politiche familiari. Capitoli di spesa della "Funzione Obiettivo Famiglia".

	Macro area	Capitolo di spesa
1	Infanzia 0-5	100649, 61220, 100235, 101143, 100012, 101141, 101591
2	Protezione e tutela minori	100812, 102168, 61237, 100012
3	Politiche per i giovani	101159, 101631, 101871
4	Conciliazione famiglia/lavoro	100303, 101591
5	Contrasto abuso e violenza	61460, 101878
6	Non autosufficienza	100708, 101141
7	Sostegno al reddito	101871, 101872, 101141
8	Servizi socio-sanitari	102105, 101141

Nota: i capitoli di spesa indicati in grassetto si ripetono perché finanziano più macro aree.

¹⁴ L'analisi del materiale documentale della Regione del Veneto – Leggi regionali, Delibere della Giunta Regionale, Decreti – utilizzato per descrivere i 20 capitoli di spesa inclusi nella "Funzione obiettivo Famiglia" ha permesso di individuare, oltre ai 20 capitoli già richiamati, altri 27 capitoli di spesa le cui misure potrebbero essere incluse nella categoria delle politiche familiari, se si fa riferimento a una versione più estensiva del concetto. Tra questi, alcuni sviluppano azioni maggiormente coerenti con i 20 capitoli della "Funzione obiettivo Famiglia" e sostengono misure che si collocano nelle medesime macro-aree (Infanzia 0-5 anni, Non autosufficienza, Protezione e tutela minori, Servizi socio-sanitari, Conciliazione lavoro/famiglia, Sostegno al reddito), altri invece sostengono aree più specifiche come quella della disabilità, con l'assegnazione di contributi alle famiglie con figli disabili, e misure nell'area dell'*housing*, sia con contributi alle famiglie per l'acquisto della prima casa, sia con cofinanziamenti per l'accesso alle abitazioni in locazione. Dal punto di vista delle assegnazioni, tra i 27 capitoli alcuni sono stati utilizzati per cofinanziare in diversi anni misure riconducibili alla "Funzione obiettivo Famiglia", come per esempio i contributi in conto gestione agli asili nido (capitoli 100645, 101144, 102039), altri per sostenere misure specifiche, come la non autosufficienza (capitolo 101176), i contributi regionali per l'acquisto di libri di testo (capitolo 100848), i contributi alle famiglie per l'acquisto della prima casa (capitolo 100302), ecc.. Per quanto riguarda le somme complessivamente impegnate, relative al periodo 2003-2013, la cifra totale dei 27 capitoli supera i 4 miliardi e mezzo di euro (4.650.558.085 euro), dove il capitolo 101176 "Fondo Regionale per la non autosufficienza" ha il peso più rilevante, con importi impegnati per oltre 3 miliardi e mezzo di euro (3.690.980.925 euro). Al secondo per somme impegnate il capitolo 100559 "Fondo per la domiciliarità - interventi a favore delle persone anziane non autosufficienti e loro famiglie (art. 26, c. 1, lett. A, l.r. 25/02/2005, n.9)" con circa 210 milioni di euro (209.547.325 euro).

La struttura regionale competente per la quasi totalità dei capitoli di spesa è il Dipartimento servizi socio-sanitari e sociali. La 'sezione relazioni internazionali' del Dipartimento Politiche e cooperazione internazionali è competente per un capitolo di spesa.

La prima macro area 'Infanzia 0-5' viene finanziata da 4 capitoli di spesa (100649, 61220, 100235, 101146) che individuano come unico ambito di azione interventi e progettualità nei servizi per bambini di età 0-5 anni. Nella medesima macro area sono presenti 3 capitoli di spesa (100012, 101141, 101591) che prevedono azioni a sostegno anche in altre macro aree. Gli interventi attivati coprono un vasto raggio di azioni per l'implementazione dei servizi per l'infanzia 0-5 anni, che vanno dai contributi in conto gestione e conto capitale a soggetti pubblici e privati fino al sostegno a servizi innovativi come il micro nido, il nido aziendale e il 'nido in famiglia'.

La seconda macro area 'Protezione e tutela minori' viene finanziata da 3 capitoli di spesa (100812, 102168, 61237) che individuano come unico ambito di azione interventi e progettualità nei servizi di cura e tutela dei minori in condizione di disagio e/o abuso. Nella medesima macro area è presente un altro capitolo di spesa (100012) che prevede azioni di sostegno anche in altre macro aree. Le azioni a favore dei minori sono il supporto all'affido familiare, ai minori stranieri non accompagnati, ai minori tossicodipendenti e progetti per la prevenzione dell'allontanamento dei minori dalle famiglie problematiche.

La terza macro area 'Politiche per i giovani' viene finanziata da 3 capitoli di spesa (101159, 101631, 101871) che individuano interventi e progettualità per favorire positivi percorsi di crescita sociale e culturale e per incentivare l'imprenditorialità dei giovani residenti in Veneto.

La quarta macro area 'Conciliazione famiglia/lavoro' viene finanziata da un capitolo di spesa (100303) che individua misure atte a favorire i tempi di conciliazione tra la vita lavorativa e familiare, nonché da un capitolo di spesa che copre anche altri ambiti di azione.

La quinta macro area 'Contrasto abuso e violenza' viene finanziata da due capitoli di spesa (61460, 101878) che promuovono interventi a favore della tutela delle persone vittime di sfruttamento sessuale e delle donne vittime di violenza. Le azioni del primo capitolo sono orientate alla tutela delle persone vittime di tratta ai fini dello sfruttamento sessuale, le seconde alle donne vittime di violenza domestica.

La sesta macro area 'Non autosufficienza' viene finanziata da due capitoli di spesa (100708, 101141) che promuovono interventi a favore delle persone anziane non autosufficienti. Il secondo capitolo di spesa sostiene interventi anche in altre macro aree. Il primo capitolo mira a sostenere in modo specifico i religiosi anziani non autosufficienti nelle strutture religiose di appartenenza, il secondo sostiene le famiglie con malati di demenza.

La settima macro area 'Sostegno al reddito' viene finanziata da tre capitoli di spesa (101781, 101782, 101141) che attivano forme di sostegno economico a particolari tipologie di famiglie (monoparentali, genitori divorziati, famiglie numerose, parti trigemellari). Il terzo capitolo di spesa sostiene interventi anche in altre macro aree.

L'ottava macro area 'Servizi socio-sanitari' viene finanziata da due capitoli di spesa (102105, 101141) che trasferiscono fondi alle Aziende ULSS e ai consultori familiari privati per lo svolgimento di interventi socio-sanitari e consultoriali. Il secondo capitolo di spesa sostiene interventi anche in altre macro aree¹⁵.

4.1 I fondi pubblici per le politiche familiari della Regione del Veneto: un'analisi finanziaria dei capitoli di spesa della 'Funzione obiettivo Famiglia'.

Per descrivere il quadro complessivo di azione della Regione del Veneto in tema di famiglia analizziamo la totalità dei pagamenti effettuati per le diverse misure attuate impiegando i fondi regionali stanziati per i capitoli di spesa della 'Funzione obiettivo Famiglia'.¹⁶

I capitoli di spesa per i quali è possibile commentare i pagamenti sono 13 sul totale dei 20 presi in esame, in quanto per 7 capitoli non risultano effettuati pagamenti nel periodo 2003-2013. L'elenco dei 13 capitoli per i quali risultano effettuati pagamenti sono evidenziati in grassetto nella tab. 3.

Tab. 3 – Capitoli di spesa della 'Funzione obiettivo Famiglia'. Elenco dei capitoli per i quali risultano effettuati pagamenti nel periodo 2003-2013 (evidenziati in grassetto).

Capitolo	Descrizione	Ambito di azione
100649	Contributi in conto capitale a favore di soggetti privati per gli asili nido ed i servizi innovativi per l'infanzia	Infanzia 0-5 anni
061220	Contributi in conto capitale per gli asili nido comunali ed i servizi innovativi per l'infanzia	
100235	Fondo nazionale per gli asili nido - Interventi per lo sviluppo degli asili nido e dei nidi aziendali	
101143	Interventi per la realizzazione del piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi per l'infanzia	
100812	Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche per la realizzazione del piano di interventi per la chiusura degli istituti per minori	Protezione e tutela minori
102168	Programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione - P.I.P.P.I. - Trasferimenti correnti	
61237	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA - Gestione sanitaria accentrata presso la Regione - Programmi specifici di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso sessuale	
101159	Fondo nazionale per le politiche giovanili	Politiche per i giovani
101631	Realizzazione del progetto comunitario "European network of social authorities for youth - E.N.S.A. - Y"	
101871	Trasferimenti per favorire il protagonismo giovanile e la partecipazione dei giovani alla vita sociale	
100303	Fondo nazionale per l'armonizzazione dei tempi delle città	Conciliazione famiglia/lavoro

¹⁵ Per un'analisi più approfondita dei singoli capitoli di spesa si rimanda al Rapporto di ricerca "Le politiche familiari della Regione del Veneto. Analisi dei capitoli di spesa della 'Funzione obiettivo Famiglia'" che, nella sezione dedicata, presenta per ogni capitolo i principali riferimenti normativi, gli interventi finanziati, gli obiettivi, i destinatari, i criteri di assegnazione, gli importi stanziati, deliberati e pagati nel periodo 2003-2013.

¹⁶ I dati riportati nel paper derivano da elaborazioni di un ricco *database* creato ad hoc utilizzando i dati messi a disposizione dalla Regione del Veneto per la realizzazione del progetto di ricerca.

61460	Interventi per la tutela e promozione della persona per contrastare l'abuso e lo sfruttamento sessuale	Contrasto abuso e violenza
101878	Trasferimenti per prevenire e contrastare la violenza contro le donne	
100708	Fondo regionale per le politiche sociali - Interventi di sostegno per l'accoglienza e la cura alle persone non autosufficienti	Non autosufficienza
101781	Fondo per l'accesso al credito delle famiglie monoparentali e per i genitori separati o divorziati in situazioni di difficoltà economica	Sostegno al reddito
101782	Fondo per il concorso al pagamento di canoni di affitto di famiglie monoparentali e di genitori separati o divorziati in situazioni di difficoltà economica	
102105	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA - Interventi in ambito territoriale	Servizi socio-sanitari
100012	Fondo regionale per le politiche sociali - Sostegno di iniziative a tutela dei minori (trasferimenti a soggetti pubblici o privati)	- Infanzia 0-5 anni - Protezione e tutela minori
101141	Fondo per le politiche per la famiglia	- Infanzia 0-5 anni - Sostegno al reddito - Servizi socio-sanitari - Non autosufficienza
101591	Interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro	- Infanzia 0-5 anni - Conciliazione famiglia/lavoro

Complessivamente sono stati pagati nel periodo 2003-2013 circa 370 milioni di euro ed effettuati poco meno di 13.000 pagamenti (tab. 4). L'importo maggiore è stato erogato nel 2013 (67 milioni di euro) e quello minore nel 2007 (circa 15 milioni di euro). Gli importi pagati vedono una flessione nel periodo centrale compreso tra il 2007 e 2009, mentre nel primo periodo 2003-2005 e nell'ultimo periodo 2010-2013 i pagamenti sono più consistenti.

Tab. 4 – Regione del Veneto. Numero pagamenti e importi per anno. Capitoli di spesa "Funzione obiettivo Famiglia". Totale 2003-2013. Valori assoluti e percentuali.

Anno	Pagamenti (n)	Pagamenti (%)	Importo (€)	Importo (%)
2003	1.446	11,2%	20.706.709,80	5,6%
2004	725	5,6%	59.304.802,77	16,1%
2005	381	2,9%	22.486.941,90	6,1%
2006	490	3,8%	18.518.552,06	5,0%
2007	463	3,6%	14.665.599,66	4,0%
2008	438	3,4%	15.199.920,16	4,1%
2009	528	4,1%	23.575.506,00	6,4%
2010	1.814	14,0%	32.518.133,78	8,8%
2011	1.997	15,4%	44.845.429,72	12,2%
2012	1.943	15,0%	49.496.630,55	13,4%
2013	2.702	20,9%	67.028.712,12	18,2%
Totale	12.927	100,0%	368.346.938,52	100,0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Il numero di pagamenti per provincia nel periodo 2003-2013 mediante tutti i capitoli di spesa della “Funzione obiettivo Famiglia” in termini di valori assoluti (tab. 5) vede ai primi posti le province di Verona e Treviso, rispettivamente con 2.693 e 2.585 pagamenti, mentre in termini di valori percentuali al primo posto risulta Vicenza (24,8%) e a seguire Verona (21,8%). Sono presenti, come destinatarie di pagamenti, anche province non venete, riconducibili a enti privati che esercitano attività sul territorio veneto ma la cui sede legale è in altra regione o nazione. La tab. 6 riporta gli importi medi pagati pro capite per le province venete: tenere conto delle dimensioni della popolazione non elimina l’eterogeneità degli importi ricevuti tra le diverse realtà territoriali. Ad esempio, si osservano, sui valori medi complessivi del periodo 2003-2013, alcune rilevanti differenze in termini di importo medio ricevuto minimo/massimo pro capite tra le province di Belluno (4,10 €) e Verona (7,97€).

Tab. 5 - Regione del Veneto. Numero pagamenti e importi pagati per provincia con i capitoli di spesa della “Funzione obiettivo Famiglia”. Valore totale 2003-2013.

Province	Pagamenti (n)	Pagamenti (%)	Importo (€)	Importo (%)
BL	547	4,2%	9.548.768,41	2,6%
PD	2.286	17,7%	59.882.103,93	16,3%
RO	765	5,9%	14.371.995,17	3,9%
TV	2.585	20,0%	64.363.549,22	17,5%
VE	1.698	13,1%	48.800.893,33	13,2%
VI	2.310	17,9%	91.236.727,57	24,8%
VR	2.693	20,8%	77.992.275,64	21,2%
Altre province	40	0,3%	2.144.088,76	0,6%
Altre nazioni	3	0,0%	6.536,49	0,0%
Totale	12.927	100,0%	368.346.938,52	100,0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Tab. 6 – Regione del Veneto. Spesa pro capite “Funzione obiettivo Famiglia” per provincia. Serie storica 2003-2013. Valori medi in euro.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media spesa pro capite per provincia (periodo 2003-2013)
BL	3,15	5,46	1,72	2,04	2,22	1,55	3,49	3,72	7,23	6,13	8,40	4,10
PD	4,50	7,84	2,45	3,62	2,78	2,51	4,11	6,66	8,99	9,97	12,38	5,98
RO	3,61	7,96	2,19	2,57	2,88	2,81	4,45	4,74	6,67	8,15	12,73	5,34
TV	5,09	7,98	3,42	4,25	3,22	3,68	4,83	6,94	9,83	9,65	15,50	6,76
VE	3,88	7,54	3,43	2,80	2,72	1,98	3,64	5,64	7,01	8,19	11,08	5,26
VI	4,91	31,73	11,12	4,36	3,08	3,26	5,73	7,47	10,33	11,36	14,84	9,83
VR	4,86	12,48	4,94	5,30	3,66	4,40	5,96	7,29	9,96	12,85	15,96	7,97

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Il capitolo di spesa con il quale sono stati pagati gli importi maggiori è il 100012; questo capitolo di spesa ha coperto il 72,2% dei pagamenti totali della “Funzione obiettivo Famiglia”, con un importo complessivo di euro 266.007.657,53 con oltre 10.000 pagamenti effettuati nel periodo preso in esame (tab. 7). Al secondo posto, con importi molto inferiori rispetto al capitolo 100012, si posiziona il capitolo 100708 con un importo complessivo di euro 23.438.023,70, pari al 6,4% dei pagamenti totali della “Funzione obiettivo Famiglia”. A seguire il capitolo 101141 (euro 18.528.235,98) e il capitolo 100235 (euro 15.100.191,46). Questi primi quattro capitoli assieme coprono in termini percentuali quasi il 90% degli importi pagati tra il 2003 e 2013. La somma degli importi pagati con gli altri 9 capitoli di spesa incidono a livello percentuale sul totale del pagato con un valore poco superiore al 12%.

Tab. 7 – Regione del Veneto. Numero pagamenti e importi pagati per capitoli di spesa “Funzione obiettivo Famiglia”. Totale 2003-2013. Valori assoluti e percentuali.

Capitolo	Numero pagamenti	Pagamenti (%)	€	% sul totale
61220	156	1,2%	9.221.823,09	2,5%
61237	55	0,4%	9.998.973,64	2,7%
61460	110	0,9%	3.907.192,72	1,1%
100012	10.087	78,0%	266.007.657,53	72,2%
100235	134	1,0%	15.100.191,46	4,1%
100303	11	0,1%	543.957,39	0,1%
100649	140	1,1%	5.796.008,84	1,6%
100708	536	4,1%	23.438.023,70	6,4%
101141	1.160	9,0%	18.528.235,98	5,0%
101143	101	0,8%	4.466.294,76	1,2%
101159	67	0,5%	9.026.278,44	2,5%
101591	363	2,8%	2.290.648,82	0,6%
101631	7	0,1%	21.652,15	0,0%
Totale	12.927	100,0%	368.346.938,52	100,0%

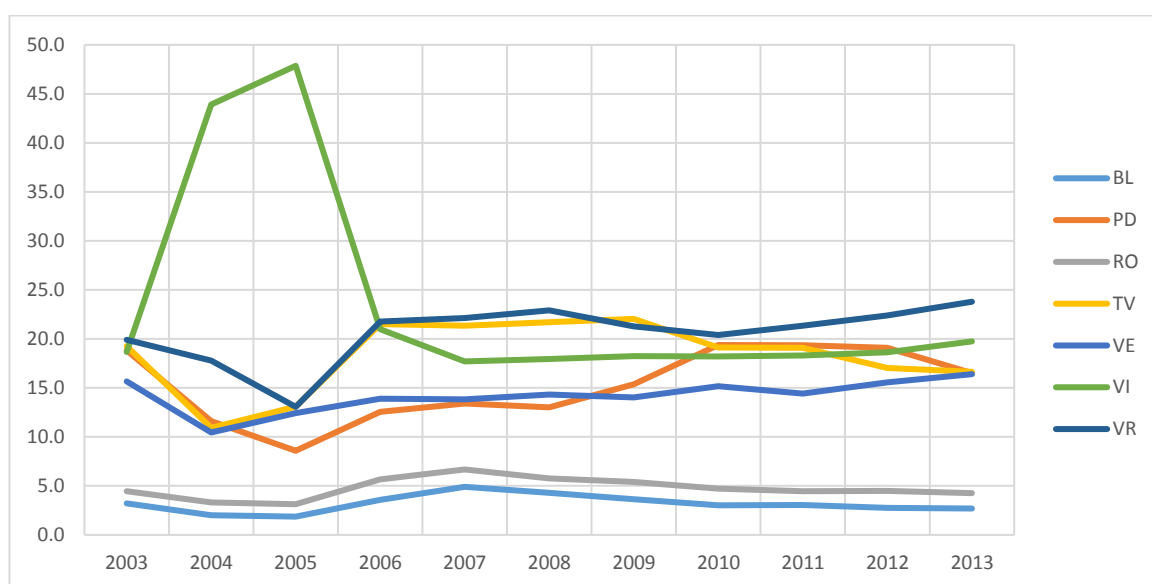
Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Il capitolo di spesa 100012 risulta quello con cui la Regione del Veneto ha pagato gli importi maggiori nel periodo 2003-2013, per cui viene sviluppato un approfondimento specifico.

L’analisi dei pagamenti per provincia effettuati con il capitolo 100012 mette in evidenza una distribuzione in linea con la popolazione del territorio. Le province con meno abitanti come Belluno e Rovigo hanno ricevuto in termini percentuali una quota inferiore rispetto a Padova, Treviso, Venezia, Vicenza e Verona. Come si evince dalla fig. 1, Verona risulta la provincia che ha ricevuto la percentuale più elevata, soprattutto a partire dal 2010. L’andamento è abbastanza omogeneo nel corso degli anni tranne che per Vicenza nel biennio 2004-2005, dove le alte percentuali riflettono i

pagamenti effettuati all’Azienda Sanitaria ULSS 3 di Bassano del Grappa (VI), in cui ha sede l’Osservatorio della Regione del Veneto “Nuove Generazioni e Famiglia”. Le attività e i progetti dell’Osservatorio hanno però ricadute su tutto il territorio regionale¹⁷. Nel 2004 l’Azienda Sanitaria ULSS 3 di Bassano del Grappa (VI) ha ricevuto pagamenti a valere sul capitolo di spesa 100012 per un importo di euro 16.337.170,48 e di euro 6.252.361,49 nel 2005 sempre con il medesimo capitolo di spesa. Nell’arco del periodo 2003-2013 l’Azienda Sanitaria ULSS 3 di Bassano del Grappa (VI) ha ricevuto pagamenti a valere sul capitolo di spesa 100012 per un importo totale di euro 23.161.432,57.

Fig. 1 – Regione del Veneto. Capitolo di spesa 100012. Percentuale pagato per provincia per anno con capitolo di spesa 100012. Serie storica 2003-2013.

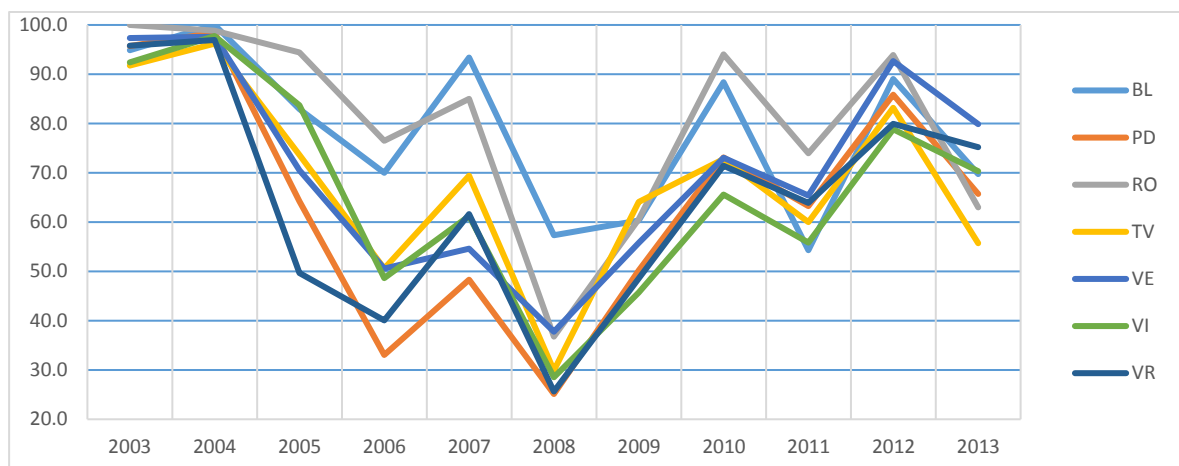


Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Viene ora analizzato il ‘peso’ all’interno di ogni provincia dei pagamenti ricevuti attraverso il capitolo 100012 sul totale dei pagamenti erogati dall’insieme di tutti gli altri capitoli (fig. 2). Se per gli anni 2003 e 2004 si evidenzia una prevalenza degli importi pagati con il capitolo 100012 (con oltre il 90% in tutte le province), negli anni successivi si nota che le province con meno abitanti (Rovigo e Belluno) ricevono pagamenti prevalentemente con il capitolo di spesa 100012, in particolare tra 2005 e 2012. Le altre province, quelle con maggior numero di abitanti, vedono un calo percentuale del ‘peso’ del capitolo 100012 dovuto all’utilizzo di nuovi capitoli di spesa per i pagamenti.

¹⁷ L’Osservatorio della Regione del Veneto “Nuove Generazioni e Famiglia” assorbe, a partire dal gennaio 2008, i compiti e le attività dell’Osservatorio regionale per l’Infanzia e l’Adolescenza (approvato con DGR 2935/1998 e affidato all’Azienda ULSS n. 3 di Bassano del Grappa, istituito in attuazione della Legge 451/97), del Centro Regionale di Documentazione e Analisi sulla Famiglia (affidato all’Azienda ULSS n. 16 di Padova con DGR 3958/2001) e dell’Osservatorio regionale permanente sulla Condizione Giovanile (approvato con DGR 4183/2000 affidato all’Azienda ULSS n. 2 di Feltre). I pagamenti della Regione del Veneto per le attività dell’Osservatorio “Nuove Generazioni e Famiglia” sono effettuati all’Azienda ULSS n. 3 di Bassano del Grappa (VI), sede legale dell’Osservatorio.

Fig. 2 – Regione del Veneto. Capitolo di spesa 100012. Incidenza degli importi pagati con il capitolo di spesa 100012 su tutti gli importi pagati con gli altri capitoli. Valori percentuali. Serie storica 2003-2013.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Con i dati a disposizione è stato possibile condurre anche un'analisi di tipo longitudinale che fornisce interessanti indicazioni sulla sistematicità/continuità nel tempo degli aiuti regionali per i singoli destinatari¹⁸. Questo tipo di approfondimento si è focalizzato sui seguenti tre aspetti:

1. Il numero di soggetti che hanno ricevuto almeno un pagamento (di qualsiasi importo) in ogni anno del periodo 2003-2013;
2. Il numero di soggetti che hanno ricevuto almeno un pagamento pari o superiore a euro 20.000; in ogni anno del periodo 2003-2013;
3. Il numero di soggetti che hanno ricevuto almeno un pagamento pari o superiore a euro 50.000; in ogni anno del periodo 2003-2013;

Il primo livello di approfondimento, ovvero l'analisi su tutti gli importi pagati, indica che il 36,8% dei destinatari di pagamenti ha ricevuto almeno un pagamento per 5 anni degli 11 considerati (tab. 8). Questo valore corrisponde alla moda calcolata su tutte le province, ovvero la frequenza più elevata negli anni presi in esame. Osservando le singole province sempre per la medesima situazione (percentuale di soggetti che hanno ricevuto almeno un pagamento per 5 anni) si nota che rimane abbastanza stabile anche se per alcune risulta molto al di sopra del valore medio regionale (Padova, pari al 43,8%) o molto inferiore (Belluno, pari al 25,2%).

È interessante inoltre notare i casi estremi, a livello di media regionale, ovvero la percentuale di soggetti che hanno ricevuto almeno un pagamento in tutti e 11 gli anni considerati e quanti per un solo anno. Per il primo caso la percentuale è l'8% e nel secondo è il 14,1%. Anche nel caso relativo ai soggetti che hanno ricevuto almeno un pagamento in tutti e 11 gli anni considerati Belluno ha un

¹⁸ Le schede dei pagamenti effettuati dalla Regione del Veneto con i capitoli di spesa della 'Funzione obiettivo Famiglia' nel periodo 2003-2013 riportano l'informazione sul codice fiscale dei soggetti pubblici e privati destinatari delle diverse misure realizzate dalla Regione. E' dunque possibile seguire nel tempo il singolo beneficiario.

valore molto al di sotto della media (1,5%) mentre Verona è circa 5 punti percentuali sopra la media (13,1%). Per quanto riguarda i soggetti che hanno ricevuto pagamenti per un solo anno Belluno ha valori percentuali superiori alla media regionale (22,9%) e Verona ha valori percentuali inferiori alla media regionale (9,8%).

Tab. 8 – Regione del Veneto. “Funzione obiettivo Famiglia”. Pagato per anno e per provincia (per qualsiasi importo). Numero anni e moda. Periodo 2003-2013.

Anni	BL	PD	RO	TV	VE	VI	VR	Totale
11	1,53	7,26	7,75	8,13	7,92	5,77	13,14	8,00
10	2,29	0,24	1,41	1,54	3,77	2,10	2,58	1,89
9	3,05	1,69	1,41	3,30	3,02	2,89	3,87	2,85
8	2,29	2,42	1,41	2,64	2,64	2,89	3,61	2,71
7	3,05	2,66	3,52	2,42	4,15	5,77	2,84	3,45
6	0,76	4,12	5,63	3,74	8,30	6,04	6,96	5,29
5	25,19	43,83	35,21	39,12	30,57	37,27	34,79	36,78
4	9,92	5,33	9,15	9,23	10,19	8,14	6,96	8,05
3	15,27	5,33	6,34	7,25	5,66	5,51	7,99	6,94
2	13,74	15,25	12,68	6,81	7,92	9,71	7,47	9,98
1	22,90	11,86	15,49	15,82	15,85	13,91	9,79	14,07

Nota: In grassetto la riga che riporta la moda (frequenza più elevata della distribuzione).

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Il secondo livello di approfondimento, ovvero l’analisi sugli importi pagati in ogni anno a partire dalla soglia di 20.000 euro, presenta una moda del 23,8%, relativa ai destinatari che hanno ricevuto almeno un pagamento per 1 anno degli 11 considerati (tab. 9). L’analisi per provincia evidenzia che la moda per Belluno, Padova, Treviso, Venezia e Vicenza è riferibile ad un unico anno, mentre a Rovigo la moda è riferita a 3 anni e Verona 2 anni.

Tab. 9 - Regione del Veneto. “Funzione obiettivo Famiglia”. Pagato per anno e per provincia (per importi >= 20.000 euro). Numero anni e moda. Periodo 2003-2013.

Anni	BL	PD	RO	TV	VE	VI	VR	Totale
11	0,00	0,48	0,00	0,89	0,00	0,95	0,80	0,63
10	0,00	2,42	2,08	0,89	1,40	1,90	0,80	1,43
9	9,09	5,80	4,17	4,91	6,29	5,24	5,20	5,47
8	6,06	4,83	8,33	7,14	4,90	6,19	4,00	5,56
7	9,09	2,90	2,08	4,02	5,59	5,71	8,00	5,29
6	3,03	3,38	6,25	7,59	7,69	6,19	10,80	7,09
5	9,09	6,76	12,50	9,82	11,89	8,10	6,80	8,61
4	9,09	11,59	10,42	8,48	9,79	10,95	9,60	10,04
3	18,18	17,87	22,92	12,05	14,69	17,14	15,60	15,87
2	12,12	18,36	14,58	14,29	13,29	14,76	20,00	16,23
1	24,24	25,60	16,67	29,91	24,48	22,86	18,40	23,77

Nota: In grassetto la riga che riporta la moda (frequenza più elevata della distribuzione).

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Il terzo livello di approfondimento, ovvero l'analisi sugli importi pagati in ogni anno a partire dalla soglia del 50.000 euro, presenta una moda del 60,80%, relativa ai destinatari che hanno ricevuto almeno un pagamento per 1 anno degli 11 considerati (tab. 10). Ciò significa che oltre la metà dei destinatari di pagamenti ha ricevuto nel periodo 2003-2013 almeno un pagamento di 50.000 euro. La moda per i pagamenti effettuati per un anno risulta uniforme in tutte le province.

L'analisi complessiva per soglia 20.000 e 50.000 euro indica come la moda assuma la medesima posizione (1 anno) in entrambi i casi, mentre l'analisi senza soglia la moda assume la posizione nella riga dei 5 anni.

Tab. 10 - Regione del Veneto. "Funzione obiettivo Famiglia". Pagato per anno e per provincia (per importi \geq 50.000 euro). Numero anni e moda. Periodo 2003-2013.

Anni	BL	PD	RO	TV	VE	VI	VR	Totale
11	0,00	0,00	0,00	0,98	0,00	0,00	0,00	0,19
10	0,00	1,01	0,00	0,00	1,33	1,05	2,68	1,15
9	0,00	1,01	0,00	1,96	1,33	2,11	3,57	1,91
8	6,67	1,01	0,00	0,98	0,00	0,00	1,79	0,96
7	0,00	1,01	8,00	1,96	1,33	3,16	1,79	2,10
6	0,00	2,02	4,00	2,94	2,67	1,05	1,79	2,10
5	6,67	3,03	0,00	3,92	5,33	5,26	3,57	4,02
4	0,00	6,06	0,00	3,92	4,00	4,21	2,68	3,82
3	6,67	1,01	4,00	3,92	13,33	11,58	11,61	7,84
2	33,33	19,19	28,00	13,73	17,33	12,63	8,04	15,11
1	46,67	64,65	56,00	65,69	53,33	58,95	62,50	60,80

Nota: In grassetto la riga che riporta la moda (frequenza più elevata della distribuzione).

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

5. L'intervento del policy-maker regionale nei servizi socio-educativi per la prima infanzia in Veneto

Da quasi un ventennio la Regione del Veneto interviene, in modo sistematico, nell'ambito dei servizi formali collettivi di *childcare* sia attraverso un'attività di regolamentazione sia attraverso l'erogazione di sussidi monetari che sono principalmente destinati ai titolari del servizio¹⁹. Le

¹⁹ Il servizio socio-educativo per la prima infanzia è un bene di natura "particolare": è sicuramente un bene privato che si caratterizza per la sua escludibilità e rivalità nel consumo. L'escludibilità e la rivalità sono elementi che rendono possibile una produzione privata di questo servizio da parte del mercato. In assenza di particolari motivazioni che possono giustificare un intervento pubblico, il mercato si autoregolerà sulla base delle condizioni della domanda e dell'offerta definendo prezzo e quantità. Dal punto di vista teorico, esistono diverse ragioni che giustificano l'intervento pubblico nel settore dei servizi formali per la prima infanzia (Blau 1995). Circa gli aspetti connessi con l'efficienza, i servizi socio-educativi per la prima infanzia sarebbero in grado di produrre "esternalità positive", ossia oltre a generare benefici privati (monetari e non) per l'utente del servizio, producono benefici che trascendono il singolo individuo e interessano la società nel suo complesso. I servizi formali per la prima infanzia sono inoltre un bene in cui sono molto carenti gli aspetti di informazione sulla natura e sulla qualità del prodotto (informazione incompleta). Questi servizi rientrano, infatti, nella più ampia categoria dei beni esperienza ("experience goods"), la cui qualità può essere valutata pienamente solo a posteriori, dopo che è stata consumata. Inoltre è un bene a elevato contenuto relazionale: per apprendere è importante non solo la qualità dell'azienda ma anche degli educatori. Il costo di eventuali errori nella scelta di quale servizio fruire può dunque essere molto elevato. Nel caso specifico di questo bene, le difficoltà sono accentuate dal fatto che destinatari sono minori che non sono in grado di apprezzare pienamente il valore del servizio e che coloro che prendono effettivamente la decisione - i genitori - possono non essere pienamente consapevoli di quali siano gli aspetti pedagogici rilevanti per un servizio di qualità. In presenza di offerta esclusivamente privata, si possono avere anche problemi di *cream-skimming* dovuti all'incentivo dei privati a concentrare la propria attività nei segmenti che appaiono più profittevoli e a trascurare gli altri, o comunque di offerta monopolistica nelle

principali finalità di questo intervento²⁰ sono rinvenibili nella volontà di promuovere lo sviluppo educativo del bambino²¹, nell'agevolare la conciliazione lavoro/famiglia²² e nel promuovere le pari opportunità²³. Con la regolamentazione il legislatore regionale ha definito nel corso del tempo le regole del gioco, individuando i requisiti, quali-quantitativi, che devono essere posseduti dalle strutture formali collettive per la prima infanzia al fine di garantire un servizio di qualità²⁴ e ha disegnato un sistema di servizi diversificati che sia in grado di soddisfare una molteplicità di bisogni familiari. L'erogazione di sussidi regionali è principalmente finalizzata ad aumentare l'offerta

zone meno abitate del paese. Le ragioni dell'equità costituiscono un altro elemento che potrebbe giustificare un intervento pubblico in questo ambito. I servizi socio-educativi per la prima infanzia sono un importante strumento perequativo e pertanto un'azione da parte dello Stato, o dei diversi livelli di governo, può essere giustificata sulla base del perseguimento dell'equità verticale, con l'obiettivo quindi di redistribuire dai più ai meno ricchi, e dell'equità orizzontale, per garantire lo stesso trattamento a individui con le stesse caratteristiche. Se il sistema di finanziamento pubblico dei nidi è progressivo e l'accesso al servizio è universale, questo tipo di misura può contribuire a ridurre la disuguaglianza del reddito. Inoltre, se la frequenza dei servizi socio-educativi della prima infanzia da parte delle classi più svantaggiate si traduce in una riduzione della disuguaglianza nelle retribuzioni, ne migliora anche la distribuzione futura dei redditi. Il perseguimento dell'equità orizzontale permette invece di garantire l'uguaglianza delle opportunità per tutti gli individui con le stesse preferenze e abilità, evitando che le possibilità siano influenzate da fattori quali, ad esempio, la classe sociale, il genere, il gruppo etnico o la condizione economica. In un sistema privato dove l'accesso è regolato esclusivamente dal prezzo, e non da considerazioni di giustizia sociale, la presenza di prezzi troppo elevati per il bilancio di alcune tipologie familiari potrebbe dar luogo a violazione dei principi di equità.

²⁰ Da tempo la letteratura economica e psicologica analizza il ruolo che i servizi formali per la prima infanzia possono svolgere nelle società contemporanee. In particolare, gli studiosi hanno cercato di valutare l'impatto che i servizi formali di *childcare* possono avere sulle scelte di fecondità (OECD 2003; Bauernschuster *et al.* 2013; Luci-Greulich e Thévenon 2013), sullo sviluppo del capitale umano del bambino (ad esempio, OECD 2009 e 2012; Commissione Europea 2011), sulle decisioni di lavoro dei genitori e sulle pari opportunità tra uomo e donna (Del Boca 2015).

²¹ In Italia l'evidenza empirica sull'impatto dei servizi di *childcare* sullo sviluppo del capitale umano dei bambini è scarsa. I pochi lavori disponibili (Brilli *et al.* 2016; Del Boca *et al.* 2015; Del Boca e Pasqua 2010) sembrano comunque confermare i principali risultati già emersi in letteratura: i bambini che hanno accesso ad un asilo pubblico hanno migliori performance scolastiche e questo impatto positivo sulle capacità cognitive è maggiore per i bambini provenienti da famiglie con redditi più bassi. Inoltre Del Boca e Pasqua (2010) rilevano che la frequenza dell'asilo nido si associa positivamente con una serie di abilità socio-emotive (concentrazione nello studio, stabili relazioni di amicizia, propensione alla cooperazione, maggiore creatività nelle attività didattiche e ludiche). In un recente lavoro basato su dati amministrativi relativi alla città di Bologna, Fort *et al.* (2016) rilevano invece un effetto negativo sulle capacità cognitive dei bambini che frequentano il nido: secondo le loro stime un mese aggiuntivo di nido nella fascia di età 0-2 anni riduce il QI, in media, di circa lo 0,5%, tale "perdita" sarebbe maggiore per le bambine soprattutto se vivono in famiglie benestanti.

²² Negli ultimi anni, le politiche di conciliazione hanno conosciuto in tutti i paesi occidentali un'espansione (Thévenon 2015; Naldini e Saraceno 2011). A livello europeo verso la fine degli anni Novanta, si enfatizza l'importanza della piena occupazione di tutti (uomini e donne) per far fronte alla crescente pressione demografica che restringe la dimensione della popolazione attiva. Le politiche di conciliazione famiglia-lavoro entrano quindi a far parte integrante della Strategia europea per l'occupazione e si manifesta la preferenza accordata all'espansione dei servizi formali per l'infanzia considerati lo strumento più efficace nel promuovere l'occupazione femminile (Naldini e Saraceno 2011). Nel 2000 il vertice di Lisbona fissa l'obiettivo dell'occupazione femminile al 60% e quello successivo di Barcellona (2002) fissa la copertura dei servizi per la prima infanzia (0-3) al 33%, obiettivo da perseguire entro il 2010. Nel 2010 solo in dieci paesi dell'Unione Europea il tasso di copertura dei servizi formali per la prima infanzia era in linea (o superiore) a quello previsto dall'obiettivo di Barcellona (Regno Unito, Belgio, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Svezia, Danimarca), i rimanenti paesi (compresa l'Italia) registravano invece percentuali inferiori al 25% (Commissione Europea 2013).

²³ In Italia la collaborazione maschile al lavoro domestico mostra un trend di crescita molto lento e oggi il gap è molto più marcato rispetto ad altri paesi (ISTAT 2010; Craiga e Mullana 2011).

²⁴ In genere, con il termine "qualità" di un servizio formale di *childcare* si indicano tutti quegli elementi che contribuiscono allo sviluppo del capitale umano del bambino. La qualità dei servizi per la prima infanzia è quindi una questione che va analizzata in un'ottica multidimensionale, come insieme di attributi relativi ad aspetti strutturali, di processo e contestuali. Alcune dimensioni della qualità possono essere osservabili (rapporto educatore/bambino, livello di istruzione degli educatori, e alcuni aspetti del luogo e dell'arredamento, come lo spazio, la luce, i giochi, i libri), mentre altre sono più difficili da valutare (la capacità di comunicazione, l'entusiasmo e la competenza delle educatrici e dello staff, ad esempio). Per un approfondimento sulle strategie più appropriate per sostenere la qualità dei servizi formali per la prima infanzia attraverso il miglioramento delle condizioni di lavoro e l'investimento nella formazione dei professionisti del settore si veda Eurofound (2015).

agevolando l'apertura di nuove strutture²⁵ e a permettere il contenimento dei costi di gestione al fine di garantire un livello delle tariffe che sia economicamente sostenibile per gli utenti²⁶.

5.1 L'intervento legislativo della Regione del Veneto per la regolamentazione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

Per quanto riguarda nel dettaglio la regolamentazione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia in Veneto, fondamentale punto di partenza è la Legge Regionale 32/1990 che promuove e sostiene i servizi rivolti alla prima infanzia, “onde realizzare il pieno sviluppo fisico-psichico-relazionale dei bambini sino a tre anni di età e assicurare alla famiglia un sostegno adeguato, che consenta e agevoli anche l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un sistema di sicurezza sociale” (art. 1). La Legge 32/1990 per il suo impianto è stata altamente innovativa, perché ha previsto una pluralità di servizi innovativi da affiancare alla tradizionale offerta degli asili nido. La Legge Regionale, oltre a disciplinare gli asili nido, interviene in materia di servizi innovativi per l'infanzia, individuando tre tipologie che poi con altri provvedimenti normativi sono state ampliate: a) nido integrato; b) nido famiglia; c) centro infanzia. Il servizio di asilo nido, secondo la Legge Regionale 32/1990, può essere svolto anche tramite rapporti di convenzione tra comuni o consorzi di comuni e soggetti pubblici e privati (art. 10), ferma restando la titolarità dell'ente pubblico come destinatario del contributo. Discorso analogo per i servizi innovativi, che possono essere gestiti da enti pubblici o privati, da associazioni e fondazioni dotati o meno di personalità giuridica e da cooperative (art. 17). In casi di partecipazione di soggetti privati deve essere attivata la convenzione con l'ente pubblico.

Dopo la già citata Legge Regionale del 1990, negli anni successivi entrano in vigore nuove disposizioni normative. Il cambiamento dei bisogni delle famiglie con figli piccoli – riconducibili alla domanda di strutture più snelle e flessibili in termini di orario che facilitino la conciliazione

²⁵ Per quanto riguarda la situazione italiana, diversi studi (Del Boca 2002; Del Boca *et al.* 2009; Brilli *et al.* 2016; Figari e Narazani 2015) confermano l'importanza della disponibilità di servizi formali di *childcare* sulla probabilità delle madri con figli piccoli di essere occupate, come già riscontrato per altri paesi europei. Questo effetto, positivo per tutti i livelli di istruzione della madre, risulta particolarmente significativo per le donne con basso titolo di studio (Del Boca *et al.* 2009): un aumento della disponibilità di posti negli asili nido aumenta la probabilità di lavorare in misura maggiore per le donne che non sono laureate. Figari e Narazani (2015) stimano che un'espansione della capacità ricettiva degli asili nido tale da garantire il raggiungimento di un tasso di copertura del 30% in tutte le regioni italiane determinerebbe effetti molto consistenti sull'offerta di lavoro delle donne residenti al Sud (+47%) e nelle Isole (+35%). Inoltre l'impatto positivo riguarderebbe principalmente i redditi bassi (+38% circa), mentre sarebbe molto più contenuto per i redditi elevati (+9% circa).

²⁶ Del Boca e Vuri (2007) hanno analizzato l'effetto delle tariffe degli asili nido sulle decisioni di utilizzo di questo servizio da parte delle famiglie italiane con figli, tenendo in considerazione il fatto che l'offerta di servizi formali per la prima infanzia è razionata in alcune aree geografiche. I loro risultati indicano che la presenza di una capacità ricettiva insufficiente, ossia non in grado di soddisfare tutte le domande, è fondamentale per comprendere le decisioni di utilizzo degli asili nido da parte dei genitori e che, in una tale situazione, eventuali incrementi nell'entità del sussidio pubblico avrebbero un impatto contenuto, anche se positivo. Nelle aree in cui invece la domanda di *childcare* non è razionata, un sussidio pubblico pari al 100% del prezzo del servizio determinerebbe un incremento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle mamme di circa 27 punti percentuali, mentre nel caso di un finanziamento pubblico pari al 50%, l'offerta di lavoro femminile aumenterebbe di 11 punti percentuali. Un effetto positivo sulla decisione di entrare nel mercato del lavoro in presenza di servizi formali di *childcare* a costi molto contenuti emerge anche nel lavoro di Carta e Rizzica (2015). Le autrici utilizzano per la loro analisi la recente esperienza delle sezioni primavera avviate in alcune regioni, soluzione economicamente conveniente per le famiglie italiane con figli di due anni.

famiglia/lavoro e dai costi più contenuti – inducono il legislatore regionale a dare ulteriore impulso all’ampliamento e diversificazione dell’offerta dei servizi rivolti all’infanzia, consolidando di fatto l’offerta gestita da enti privati. I principali riferimenti normativi dopo la Legge Regionale 32/1990 sono la Legge Regionale 22/2002, la Legge Regionale 2/2006, e le DGR 84/2007 e DGR 1502/2011. L’introduzione di questi nuovi riferimenti ha innanzitutto ampliato il bacino di destinatari di contributi regionali, che con la Legge Regionale 32/90 risultano essere solo gli enti pubblici locali, ovvero i Comuni o consorzi di Comuni.

La Legge Regionale 22/2002 disciplina i criteri per l’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio nonché per l’accreditamento delle strutture sociali a gestione pubblica o privata, in modo da garantire un’elevata qualità dei servizi erogati dalle varie strutture. È una legge che punta a migliorare l’efficacia e l’efficienza degli interventi sul territorio, affinché si producano servizi di qualità per tutti i cittadini, includendo di fatto anche i soggetti che erogano servizi socio-educativi per la prima infanzia che operano sul territorio regionale.

La Legge Regionale 2/2006²⁷ prevede invece l’assegnazione di contributi ai nidi istituiti da enti pubblici nei luoghi di lavoro, nella prospettiva di favorire maggiori opportunità di conciliazione lavoro/famiglia per i genitori che lavorano.

La DGR 84/2007²⁸, che formalmente è un complemento alla già citata Legge Regionale 22/02, identifica nell’allegato A i requisiti per l’autorizzazione all’esercizio e accreditamento istituzionale dei servizi sociali e di alcuni servizi socio sanitari della Regione del Veneto. La DGR integra i requisiti minimi strutturali e organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio e definisce i criteri per l’accreditamento dei servizi e delle strutture a ciclo diurno e residenziale, sociali e socio-sanitarie della Regione del Veneto.

Per quanto attiene ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, la DGR 84/2007 disciplina nello specifico i requisiti per l’autorizzazione all’esercizio e accreditamento di asili nido, micronido, nidi aziendali, nidi integrati, centri infanzia.

I presupposti, le linee di indirizzo e la descrizione del servizio innovativo ‘nido in famiglia’ sono stabiliti invece nella DGR 674/2008. È un progetto educativo che intende valorizzare la relazione tra ‘ambiente familiare’ e professionalità di intervento. Il servizio è svolto in un ambiente domestico da persone esperte denominate ‘collaboratore educativo’ che devono seguire un uno specifico percorso di formazione e qualificazione e supportate nel lavoro da una figura opportunamente qualificata, definita ‘organizzatore’ che ha funzioni di pianificazione, monitoraggio e verifica del servizio educativo. La successiva DGR 1502/2011 approva le linee guida per il servizio ‘nido in famiglia’ della Regione del Veneto.

²⁷ Legge Regionale 2/2006, art. 32: “Gli asili nido aziendali istituiti da enti pubblici hanno diritto ad un contributo per le spese di gestione in misura pari a quello erogato dalla Regione agli asili nido del Veneto”.

²⁸ L.R. 16 agosto 2002, n. 22 " Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l’accreditamento e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali.

I principali riferimenti normativi della Regione del Veneto in materia di servizi socio-educativi per l'infanzia sono riportati in tab. 11.

Tab. 11 – Regione del Veneto. Principali riferimenti normativi di regolazione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Riferimento	Finalità	Destinatari dei contributi
Legge Regionale 32/1990 Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi	Regolamentare gli interventi regionali in materia di servizi alla prima infanzia	Contributi in conto capitale e in conto gestione assegnati a Comuni e consorzi di Comuni
Legge Regionale 22/2002 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali	Definire i criteri di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali pubbliche e private	Regolamentata l'assegnazione di contributi a soggetti privati autorizzati e accreditati
Legge Regionale 2/2006 Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006	Sostenere enti pubblici che attivano nido aziendale	Regolamentata l'assegnazione di contributi a enti pubblici che attivano il servizio di nido aziendale
DGR 84/2007 L.R. 16 agosto 2002, n. 22 " Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accreditamento e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali.	Definire le strutture dei servizi per la prima infanzia	Soggetti privati autorizzati e accreditati
DGR 1502/2011 Approvazione delle "Linee Guida per il servizio nido in famiglia della Regione del Veneto" Delibera di Giunta Regionale n. 674 del 18 marzo 2008.	Approvazione delle Linee Guida per il servizio 'nido in famiglia', che formalmente equiparato come "servizio per la prima infanzia"	Famiglie, tramite voucher erogato dal Comune

Le caratteristiche di ogni servizio, la finalità e il tipo di utenza sono riportati in tab. 12. Come è possibile notare oltre al classico servizio di asilo nido in Veneto è disciplinato un numero consistente di servizi innovativi per andare incontro sia ai bisogni di flessibilità dei genitori che lavorano, sia a quelle realtà territoriali (per esempio le comunità montane a bassa densità di popolazione) dove per l'ente locale risultano più adatte in termini economici e organizzativi soluzioni non strutturate come il 'nido in famiglia', attivabile già con un numero di 3 bambini.

Tab. 12 - Regione del Veneto. Servizi socio-educativo per la prima infanzia. Caratteristiche, finalità, tipo di utenza.

Tipo di servizio	Finalità	Utenza	Capacità ricettiva
ASILO NIDO	Servizio organizzato per accogliere i bambini fino ai 3 anni d'età. L'organizzazione deve prevedere la permanenza del bambino con la possibilità di usufruire del pasto e del riposo.	Bambini da 3 mesi a 3 anni	Minimo 30, massimo 60 bambini
MICRONIDO	Servizio organizzato per accogliere i bambini fino ai 3 anni d'età. L'organizzazione deve prevedere la permanenza del bambino con la possibilità di usufruire del pasto e del riposo. Purché siano strutturati spazi, distinti da quelli della restante utenza, nonché specificatamente organizzati per i lattanti, è possibile che il servizio accolga i bambini dai 3 mesi d'età.	Bambini fino massimo 3 anni d'età	Minimo 12, massimo 32 bambini
NIDO AZIENDALE	Servizio organizzato per accogliere i bambini fino ai 3 anni d'età. L'organizzazione deve prevedere la permanenza del bambino con la possibilità di usufruire del pasto e del riposo. La struttura è inserita nel quadro di una politica di tutela dei diritti dell'infanzia, di armonizzazione dei tempi di lavoro e di cura in risposta alle esigenze del nucleo familiare	Bambini da 3 mesi a 3 anni d'età	Minimo 30, massimo 60 bambini
NIDO INTEGRATO	Servizio diurno strutturato in modo simile ad un asilo nido; è collocato nello stesso edificio della scuola d'infanzia e svolge attività socio educativa mediante collegamenti integrativi con le attività della scuola d'infanzia secondo un progetto concordato tra soggetti gestori	Bambini fascia nido: lattanti-divezzi fino massimo 3 anni d'età Bambini fascia scuola d'infanzia secondo la norma vigente (minimo n.1 sezione).	Minimo 12, massimo 32
CENTRO INFANZIA	Servizio educativo per l'infanzia organizzato per accogliere i bambini fino ai 6 anni d'età. L'organizzazione deve prevedere la distinzione tra la fascia d'età area nido e la fascia d'età scuola d'infanzia.	Bambini fascia nido: lattanti-divezzi fino massimo 3 anni d'età Bambini fascia scuola d'infanzia secondo la norma vigente (minimo n.1 sezione)	Minimo 12, massimo 60 (da 3 mesi a 3 anni)
NIDO IN FAMIGLIA	Unità di offerta educativa in cui persone professionalmente preparate accudiscono presso la propria abitazione più bambini assicurando loro cure familiari	Bambini da 3 mesi a 3 anni d'età	Minimo 3, massimo 6 bambini
SERVIZI LUDICO RICREATIVI/LUDOTECHICHE	Servizi destinati all'infanzia con finalità culturali e di intrattenimento, per favorire la socializzazione e la valorizzazione delle capacità espressive e creative dei bambini (non è possibile usufruire di pasti e del riposo)	Bambini di età inferiore ai tre anni se accompagnati dai genitori o altri adulti	Non previsto
SERVIZI INTEGRATIVI SPERIMENTALI PER LA PRIMA INFANZIA	Servizi integrativi al nido con finalità educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale (non è possibile usufruire di pasti e del riposo)	Bambini di età inferiore ai tre anni	Minimo 8, massimo 40 bambini

La differenza più visibile che si nota tra i vari servizi è il numero massimo di bambini ammessi. Maggiore nell'asilo nido, nido aziendale e centro d'infanzia (massimo 60 bambini) e minima nel 'nido in famiglia' (massimo 6 bambini). Nido integrato e micronido possono accogliere al massimo 32 bambini. Entrando più nello specifico nei requisiti per l'avvio e il funzionamento dei servizi destinati all'infanzia si possono osservare tre diverse tipologie di criteri in base al tipo di servizio:

- 1) servizi educativi alla prima infanzia con struttura dedicata;
- 2) servizi educativi alla prima infanzia presso civile abitazione (nido in famiglia);
- 3) servizi ludico-creativi e servizi integrativi e sperimentali.

La prima tipologia di criteri riguarda i servizi socio-educativi per la prima infanzia che hanno una struttura dedicata (asilo nido, nido aziendale, micro nido, centro per l'infanzia). In questo caso per avviare l'attività l'ente pubblico e privato deve ottenere l'autorizzazione da parte del Sindaco del Comune in cui avrà sede il servizio e successivamente potrà richiedere il certificato di accreditamento. Per quanto riguarda i criteri per l'autorizzazione, si riferiscono ad una serie di requisiti di natura prettamente tecnica e organizzativa che ogni ente pubblico e privato deve soddisfare per avviare il servizio. Per l'asilo nido, il micro nido, il centro per l'infanzia, il nido integrato e il nido aziendale la DGR 84/07 (allegato A) stabilisce che la disposizione dei locali deve essere al piano terra, la superficie esterna deve essere di almeno 100 mq., e il personale impiegato deve essere in possesso dei titoli di studio indicati dalla normativa regionale. Deve altresì essere presente un educatore ogni 6 bambini sotto i 12 mesi e un educatore ogni 8 bambini sopra i 12 mesi.

Per fruire di eventuali sostegni e/o contributi pubblici l'ente autorizzato all'esercizio deve ottenere anche il certificato di accreditamento. I criteri per l'accreditamento, stabiliti con DGR 84/07 (allegato A), sono uguali per tutte le tipologie considerate e prevedono sostanzialmente l'obbligo di una rilevazione sul grado di soddisfazione dell'utenza, la figura del coordinatore del servizio che deve essere in possesso di laurea a indirizzo psico-pedagogico, la redazione di un progetto educativo per ogni sezione e la partecipazione delle famiglie alla programmazione educativa.

Per il secondo percorso di attivazione, quello relativo ai nidi in famiglia presso l'abitazione privata, la DGR 1502/11 indica come criteri la dotazione di un'abitazione/casa privata provvista di spazi dedicati ai bambini in misura di 4 mq. per ognuno di essi; il personale educativo (collaboratore educativo) deve svolgere un percorso formativo²⁹ precisato nell'allegato A della DGR 1502/2011; il collaboratore educativo deve inoltre stipulare una convenzione con un organizzatore (coordinatore) ed entrambi devono essere iscritti negli appositi elenchi regionali.

²⁹ Il collaboratore educativo deve aver conseguito l'attestato di partecipazione al percorso di qualificazione curato dalla Regione del Veneto; deve aver svolto un tirocinio formativo obbligatorio di 30 ore presso nidi in famiglia; deve partecipare alla formazione permanente (aggiornamento) curata o autorizzata dalla Regione del Veneto.

Infine i servizi ludico ricreativi/ludoteche e i servizi integrativi sperimentali per la prima infanzia, che prevedono servizi non continuativi e il divieto di somministrazione pasti e riposo per i bambini, non sono soggetti all'autorizzazione all'esercizio ma entrano a far parte del sistema di offerta dei servizi in quanto previsti dal Piano Sociale Regionale. Sono comunque soggetti all'obbligo di comunicazione di avvio attività, da presentare al Comune dove hanno sede. I riferimenti per l'avvio dell'attività sono indicati nell'allegato B della DGR 84/07, che stabilisce l'obbligo di presentare domanda al Sindaco del Comune dove è collocato il servizio, la dichiarazione di inizio attività, la redazione di un piano ludico creativo o di un piano educativo a seconda del tipo di servizio. Nel caso dei servizi integrativi e sperimentali il personale che opera deve avere la qualifica di educatore dei servizi nido (definita nell'allegato A della DGR 1502/2011).

5.2 L'intervento economico della Regione del Veneto a sostegno dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

I sussidi erogabili dalla Regione del Veneto per i diversi tipi di nido con struttura dedicata (asilo nido, micronido, nido aziendale, nido integrato, centro infanzia) sono sostanzialmente di due tipi: contributi in conto capitale a fondo perduto e contributi in conto gestione.

1) Contributi in conto capitale a fondo perduto

Sono contributi destinati all'acquisto, costruzione, ampliamento di strutture esistenti o ristrutturazione e sono concessi in ragione dell'80% della spesa dichiarata ammissibile ed entro un importo massimo erogabile di euro 7.746,85 per posto bambino. Le ultime assegnazioni di questa forma di aiuto regionale risalgono all'anno 2010.

Per ottenere il contributo in conto capitale, sia per lavori di ristrutturazione, ampliamento, costruzione, che per l'acquisto di arredi e materiale operativo, l'ente interessato doveva farne richiesta presentando una domanda formulata seguendo le indicazioni fornite in appositi bandi dalla Regione del Veneto. Gli enti le cui domande erano accettate, dovevano trasmettere il progetto psicopedagogico, le planimetrie del servizio e il preventivo di spesa dettagliato. L'importo assegnato dipendeva dall'entità dei fondi stanziati annualmente dalla Regione. Essendo l'importo complessivamente richiesto superiore rispetto ai fondi a disposizione, la Regione procedeva con assegnazioni che coprivano solo una certa percentuale dei costi³⁰.

Nell'arco del periodo preso in esame sono stati assegnati oltre 50 milioni di euro per contributi in conto capitale (tab. 13). L'importo massimo assegnato è stato di euro 12.373.041,27 nel 2004 destinato solo per nuove aperture. A partire dal 2007 le DGR di assegnazione prevedono che per l'erogazione dei contributi l'ente beneficiario compili la dichiarazione formale di accettazione del contributo a conclusione dei lavori nonché l'autorizzazione all'esercizio e certificato di

³⁰ I soggetti che risultano assegnatari di questo aiuto economico non possono ripresentare la domanda nei cinque anni successivi.

accreditamento istituzionale, rilasciati dall'Amministrazione Comunale territorialmente competente, ai sensi della Legge Regionale 22/2002. Va rilevato inoltre che a partire dalla DGR 4048/2009 e per gli anni successivi i contributi non possono essere richiesti da enti pubblici e privati che operano in un territorio comunale dove la copertura di tali servizi è superiore al 33,01%. Questo criterio mira a incentivare l'apertura di servizi socio-educativi per l'infanzia in quei territori che non rientrano ancora nell'obiettivo del 33% di copertura come fissato dall'Unione Europea.

Tab. 13 – Regione del Veneto. Contributi in conto capitale. Periodo 2003-2010.

Anno di riferimento	DGR di assegnazione	Capitoli	Importi assegnati	Enti che possono fare richiesta di contributi	Requisiti e vincoli
2003	4217/2003	61220	2.000.000,00	enti di cui all'art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990	non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente
2004	2346/2004	61220	2.000.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990 e Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali)	(solo per modifiche a strutture già esistenti) non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente
2004	2356/2004	100235	12.373.041,27	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990 e Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali)	(solo per nuove aperture) non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente
2005	3831/2005	61220 (per enti pubblici), 100649 (per enti privati)	5.000.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990 e Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali)	non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente
2006	4134/2006	61220 (per enti pubblici), 100649 (per enti privati)	5.000.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990 e	non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente

				Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali)	
2007	4196/2007	61220 (per enti pubblici), 100649 (per enti privati)	3.948.196,26	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990 e Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali)	non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente
2007	1917/2008	101143	2.661.696,22	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990 e Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali)	utilizzo fondo statale straordinario per interventi strutturali: prima annualità (contributi straordinari per domande 2007)
2008	3527/2008	61220 (per enti pubblici), 100649 (per enti privati)	4.075.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990, Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali), DGR 84/07 (micronido)	non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente
2008	3331/2009	101143	5.280.867,43	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990, Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali), DGR 84/07 (micronido)	utilizzo fondo statale straordinario per interventi strutturali: seconda annualità (contributi straordinari per domande 2008)
2009	4048/2009	61220 (per enti pubblici), 100649 (per enti privati)	4.200.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990, Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali),	- non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente - non ammesse domande da enti che operano in un territorio comunale dove la copertura di tali servizi è superiore al

				DGR 84/07 (micronido)	33,01%
2009	2899/2010	101143	3.000.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990, Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali), DGR 84/07 (micronido)	utilizzo fondo statale straordinario per interventi strutturali: terza ed ultima annualità (contributi straordinari per domande 2009). I contributi sono erogati agli enti previsti dalla DGR 4048/2009, per cui sono esclusi enti che operano in un territorio comunale dove la copertura di tali servizi è superiore al 33,01%
2010	1432/2011	100649 (per enti privati)	2.000.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990, Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali), DGR 84/07 (micronido)	- non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente - non ammesse domande da enti che operano in un territorio comunale dove la copertura di tali servizi è superiore al 33,01%
2010	1710/2012	61220 (per enti pubblici)	2.000.000,00	enti di cui all'art. 5 (asili nido) e art. 17 (nido integrato, nido famiglia, centro infanzia), Legge Regionale 32/1990, Legge 448/2001, art. 70 (nidi aziendali), DGR 84/07 (micronido)	- non ammesse domande per enti che abbiano già goduto, per la stessa sede, negli ultimi 5 anni di contributi in conto capitale e per più servizi dello stesso ente - non ammesse domande da enti che operano in un territorio comunale dove la copertura di tali servizi è superiore al 33,01%
		Totale	53.538.801,18		

2) Contributi in conto gestione

Sono contributi annuali, liquidati per finanziare parte dei costi di gestione del servizio³¹. Per la richiesta di contributi in conto gestione, l'ente interessato deve annualmente presentare domanda secondo le indicazioni fornite di volta in volta nei bandi regionali.

I fondi disponibili vengono ripartiti tra tutti i richiedenti ammessi sulla base di criteri di assegnazione definiti nei bandi (mediamente l'importo massimo mensile ammonta a circa 100

³¹ Secondo quanto previsto dal comma 1, art. 9 "Rette di frequenza", Legge Regionale 32/90: "Le rette di frequenza non debbono superare il costo del servizio, dedotto il contributo di gestione erogato dalla Regione", se ne deduce che la finalità dei contributi in conto gestione è quella di ridurre in proporzione le tariffe richieste agli utenti. È importante sottolineare che ad oggi la normativa regionale non precisa come questa indicazione vada declinata per il settore privato che risulta assegnatario del sussidio.

euro per ogni bambino iscritto); in caso di risorse insufficienti, l'assegnazione avviene riconoscendo importi ridotti a tutti i beneficiari. Nell'anno 2015 sono stati assegnati contributi in conto gestione a 284 enti pubblici, per un totale di euro 7.258.208,63 e a 508 soggetti privati autorizzati e accreditati per un totale di euro 8.741.791,37. Nel periodo preso in esame gli importi complessivi assegnati sono circa 230 milioni di euro (tab. 14). Nel primo periodo 2003-2005 gli importi sono assegnati annualmente con un unico pagamento, mentre nel periodo 2006-2010, tranne che per il 2007, viene assegnato un acconto a inizio anno a cui fa seguito il saldo entro fine anno. Dal 2011 riprende come nel primo periodo l'assegnazione annuale, senza frazionamenti. L'importo maggiore è stato assegnato nel 2013, pari a 21 milioni.

Tab. 14 – Regione del Veneto. Contributi in conto gestione. Periodo 2003-2013.

Anno di riferimento	DGR di assegnazione	Capitoli	Importi assegnati	Enti che possono fare richiesta di contributi	Requisiti e vincoli
2003	2354/2003	100012	16.639.620,56	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per gli asili nido) ed enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per i servizi innovativi), Legge Regionale 32/1990	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2002 e avviati dal 01/01/2003 al 30/04/2003 criteri stabiliti in DGR 2354/2003
2004	DDR Servizi Sociali 90/2004	100012	18.000.000,00	Stabiliti in DGR 1296/2004: enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per gli asili nido) ed enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per i servizi innovativi), Legge Regionale 32/1991	Stabiliti in DGR 1296/2004 (Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2002 e avviati dal 01/01/2003 al 30/04/2003 criteri stabiliti in DGR 2354/2004)
2005	1700/2005	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati)	19.662.387,44	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido) ed enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2004 e avviati dal 01/01/2005 al

				innovativi), Legge Regionale 32/1990	30/04/2005 criteri stabiliti in DGR 1700/2005
2006	447/2006 (viene deliberato anticipo per esercizio 2006 in base ai beneficiari elencati in DGR 1700/2005)	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati)	11.764.679,43	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido) ed enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1990	si fa riferimento a DGR 1700/2005
2006	3180/2006 (saldo esercizio 2006)	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati)	8.197.590,59	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido) ed enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1990	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2005 e avviati dal 01/01/2006 al 30/04/2006 criteri stabiliti in DGR 3180/2006
2007	3081/2007	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati)	19.970.862,02	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido) ed enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1990	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2006 e avviati dal 01/01/2007 al 30/04/2007 criteri stabiliti in DGR 3081/2007
2007	1918/2008 (assegnazione beneficiari 2007 - integrazione straordinaria)	101144	6.577.383,78	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido) ed enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1991	si fa riferimento a DGR 3081/2007

2008	673/2008 (viene deliberato acconto per esercizio 2008 in base ai beneficiari elencati in DGR 3081/2007)	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati)	10.085.501,21	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2007	si fa riferimento a DGR 3081/2007
2008	3528/2008 (saldo esercizio 2008)	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati)	13.426.571,21	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2008	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2007 e avviati dal 01/01/2008 al 30/04/2008 criteri stabiliti in DGR 3528/2008
2009	477/2009 (viene deliberato acconto per esercizio 2009 in base ai beneficiari elencati in DGR 3528/2008)	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati)	13.500.000,00	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2009	si fa riferimento a DGR 477/2009
2009	4049/2009 (saldo esercizio 2009)	100645 (per enti pubblici), 100012 (per enti privati), 101144 (integrazione straordinaria per enti pubblici e privati)	11.715.050,33	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2010	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2008 e avviati dal 01/01/2009 al 30/04/2009 criteri stabiliti in DGR 4049/2009

2010	676/2010 (viene deliberato acconto per esercizio 2010 in base ai beneficiari elencati in DGR 4049/2009)	100012	12.580.425,63	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2010	si fa riferimento a DGR 4049/2009
2010	2900/2010 (saldo esercizio 2010)	100012 (enti pubblici e privati), 101144 (integrazione straordinaria per enti pubblici e privati)	8.423.173,27	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2011	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2009 e avviati dal 01/01/2010 al 30/04/2010 criteri stabiliti in DGR 676/2010
2011	1636/2011	100012	17.500.000,00	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2012	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2010 e avviati dal 01/01/2011 al 30/04/2011 criteri stabiliti in DGR 1636/2011
2012	1999/2012	100012 (enti pubblici e privati), 101141 (integrazione straordinaria per enti pubblici e privati), 101144 (integrazione straordinaria per enti pubblici e privati)	18.952.558,85	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2012	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2011 e avviati dal 01/01/2012 al 30/04/2012 criteri stabiliti in DGR 1636/2012

2013	2899/2013	100012 (enti pubblici e privati), 101141 (enti pubblici e privati), 102039 (enti pubblici e privati)	21.000.000,00	enti di cui all'art. 25 (Comuni e consorzi di Comuni per asili nido), enti di cui all'art. 19 (enti privati, associazioni, fondazioni, cooperative per servizi innovativi), Legge Regionale 32/1992 e strutture previste da DGR 84/2013	Per servizi a regime: criteri di riparto stabiliti nella DGR 3316/2000; per servizi istituiti in data successiva al 30/04/2012 e avviati dal 01/01/2013 al 30/04/2013 criteri stabiliti in DGR 2899/2013
		totale	227.995.804,32		

Gli altri servizi socio-educativi per l'infanzia attivi in Veneto sono il nido in famiglia e i servizi ludico-creativi e sperimentali. Per i servizi ludico-creativi e sperimentali non è prevista l'erogazione di sussidi all'offerta da parte della Regione. Il servizio 'nido in famiglia' è entrato a pieno regime nel 2012, dopo una fase di attivazione e sperimentazione coordinata dalla Direzione regionale per i Servizi Sociali, Servizio Famiglia della Regione del Veneto con il supporto dell'Azienda ULSS 3, sede dell'Osservatorio Regionale Infanzia, Adolescenza, Giovani e Famiglia. Tale progettazione, iniziata nel 2005 con una fase sperimentale denominata "Mamma per mamme - Tagesmütter" (DGR 3984/05), si è poi consolidata nel corso degli anni fino alla DGR 674/2008, che ha individuato i presupposti, le linee di indirizzo nonché il modello di "Nido in Famiglia" adottato in Veneto. Nel 2013 erano 340 i nidi in famiglia attivi e per la frequenza di queste strutture la Regione del Veneto prevede l'erogazione di un sussidio dal lato della domanda, è infatti riconosciuto un "buono famiglia" (*voucher*) quale contributo a copertura parziale delle spese sostenute alle famiglie i cui bambini frequentano tale servizio. Per l'erogazione del "buono famiglia", il cui importo è pari a circa 100 euro al mese per la frequenza *full time*, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni: 1) il bambino che frequenta il 'nido in famiglia' ha una età compresa tra 0 e 3 anni; 2) frequenta il servizio per almeno 25 ore settimanali, ovvero 100 ore mensili; 3) il 'nido in famiglia' è frequentato da almeno altri 2 bambini che ottemperano anch'essi al requisito di cui al precedente punto 2; 4) il collaboratore educativo fa capo ad un organizzatore con il quale ha una convenzione che prevede che all'organizzatore sia corrisposto il 10% del sostegno alle spese partecipato dalle famiglie (es. minimo €300 per essere effettivamente unità d'offerta = € 30 per mese da destinarsi all'organizzatore).

Dall'attivazione nel 2012 del servizio 'nido in famiglia' sono state assegnati importi pari a euro 1.417.560,00 per i "buoni famiglia" con Decreto 285/2013 e Decreto 260/2014 (tab. 15)³².

³² Nell'anno 2013 le famiglie che hanno fatto domanda per ricevere il sussidio regionale sono state 1200.

Tab. 15 – Regione del Veneto. Importi assegnati per servizio 'nido in famiglia'. Periodo 2003-2013.

Anno di riferimento	DGR di assegnazione	Capitoli	Importi assegnati	Destinatario del contributo	Beneficiari	Obiettivo del contributo
2005	3984/2005	100302	1.000.000,00	Azienda ULSS 3, sede dell'Osservatorio Regionale Infanzia, Adolescenza, Giovani e Famiglia	Cittadini privati, gruppi di famiglie, privato sociale, cooperative e associazioni in possesso dei requisiti per la presentazione di progetti sperimentali che andranno ad individuare nuovi servizi che si rivolgeranno a gruppi di massimo 6 bambini	Sperimentazione progetto "Tagesmutter"
2007	3923/2007	non presente	364.000,00	Azienda ULSS 3, sede dell'Osservatorio Regionale Infanzia, Adolescenza, Giovani e Famiglia	non pertinente	Progettazione e implementazione "Nido in famiglia"
2008	4252/2008	101113	1.000.000,00	Azienda ULSS 3, sede dell'Osservatorio Regionale Infanzia, Adolescenza, Giovani e Famiglia	Famiglie residenti in Veneto con figli 0-3 anni che ricevono Buoni-Famiglia per la frequenza al 'nido in famiglia'	Sviluppare sul territorio l'offerta del servizio 'Nido in famiglia'. Il contributo all'Azienda ULSS 3 viene erogato per il 30% al recepimento della DGR e per il 70% a seguito della rendicontazione formale dell'attività svolta e delle spese sostenute sia per l'assegnazione dei Buoni-Famiglia sia per la gestione e realizzazione del progetto
2009	3331/2009	101143	1.000.000,00	Azienda ULSS 3, sede dell'Osservatorio Regionale Infanzia, Adolescenza, Giovani e Famiglia	Famiglie residenti in Veneto con figli 0-3 anni che ricevono Buoni-Famiglia per la frequenza al 'nido in famiglia'	(come sopra)

2012-2013	Decreto 285/2013	non presente	707.620,00	Azienda ULSS 3, sede dell'Osservatorio Regionale Infanzia, Adolescenza, Giovani e Famiglia (per attività di conduzione e rendicontazione del progetto)	Famiglie residenti in Veneto con figli 0-3 anni che ricevono Buoni-Famiglia per la frequenza al 'nido in famiglia'	Partecipazione alle spese delle famiglie per la frequenza dei figli 0-3 anni al 'nido in famiglia'
2013	Decreto 260/2014	102039	709.940,00	Comuni delle famiglie ammesse al contributo	Famiglie residenti in Veneto con figli 0-3 anni che ricevono Buoni-Famiglia per la frequenza al 'nido in famiglia'	Partecipazione alle spese delle famiglie per la frequenza dei figli 0-3 anni al 'nido in famiglia'
		totale	4.781.560,00			

6. L'evoluzione dell'offerta 'sussidiata' di servizi socio-educativi per la prima infanzia in Veneto

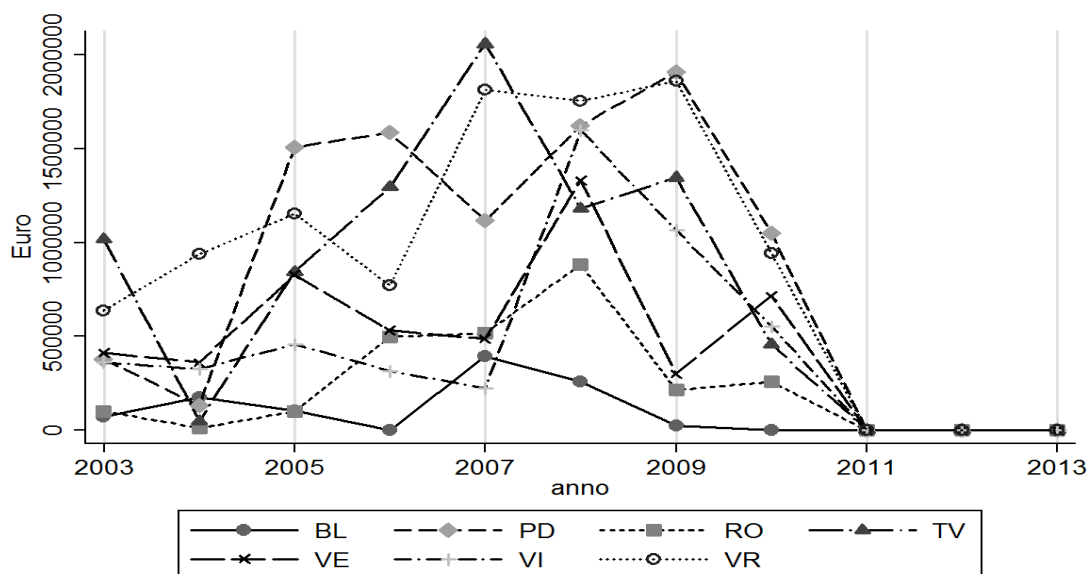
Ai fini della valutazione dell'impatto delle politiche attuate dalla Regione del Veneto nell'ambito dei servizi *childcare*, si propone un'analisi dettagliata e disaggregata dei sussidi che la Regione ha assegnato nel periodo 2003-2013 sia per incentivare l'apertura di nuovi servizi socio-educativi per la prima infanzia (53 milioni di euro assegnati sotto forma di contributi in conto capitale) sia per contribuire al contenimento dei costi di gestione delle diverse strutture attive nel territorio (230 milioni di euro assegnati sotto forma di contributi in conto gestione).

A tal fine è stato costruito un *database* molto ricco contenente informazioni sia di tipo spaziale sia di tipo longitudinale, partendo dai dati relativi alle assegnazioni, in conto capitale e in conto esercizio, deliberate dalla Regione a favore dei diversi richiedenti e tenendo di volta in volta in considerazione le diverse caratteristiche del singolo beneficiario (importo assegnato, comune, capacità ricettiva, tipologia di servizio, tipo di contributo, titolarità pubblica o privata/non profit). Nella dimensione spaziale l'attenzione si concentra su come si distribuiscono sull'intero territorio del Veneto, avendo come unità minima di analisi i comuni, i finanziamenti assegnati dalla Regione. In quella longitudinale, invece, si pone l'enfasi sulle principali caratteristiche dei singoli servizi socio-educativi per la prima infanzia che beneficiano dei sussidi. In questo paragrafo presenteremo, in forma grafica, alcuni dei risultati che abbiamo selezionato tra quelli che possono essere prodotti con il *database* a disposizione.

La fig. 3 mostra, a livello di provincia, l'evoluzione dell'ammontare totale di contributi in conto capitale erogato nel periodo 2003-2013 ai servizi socio-educativi per sostenere i costi di investimento necessari per avviare l'attività: complessivamente sono state aperte, con il sussidio, 600 strutture per la prima infanzia. Dopo il 2010 i valori dei contributi in conto capitale sono nulli perché l'aiuto

economico per l'avvio di nuove strutture o la ristrutturazione/espansione di strutture già esistenti non è stato più erogato dalla Regione del Veneto. Gli importi più consistenti, anche se variabili tra le diverse province, si osservano nel "famoso" triennio del piano straordinario per lo sviluppo dell'offerta dei servizi per la prima infanzia, dove il finanziamento statale ha acquisito un peso rilevante.

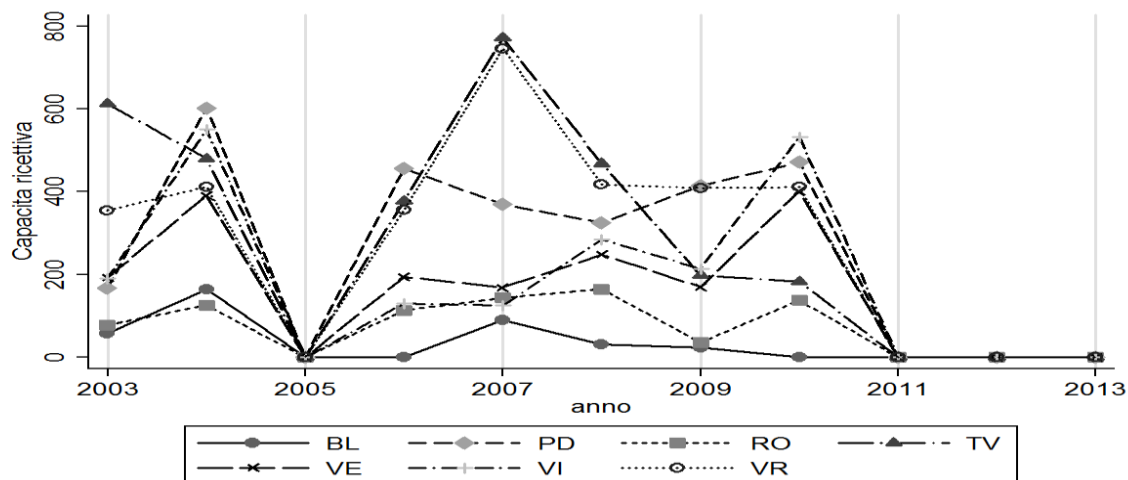
Fig. 3 - Contributi in conto capitale assegnati dalla Regione del Veneto (euro) ai servizi socio-educativi per la prima infanzia nel periodo 2003-2013, per provincia.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

La figura 4 riporta il numero dei nuovi posti sussidiati con i contributi in conto capitale assegnati dalla Regione del Veneto per l'apertura di servizi socio-educativi per la prima infanzia nelle diverse province venete. A parte le province di piccole dimensioni dove la dimensione della capacità ricettiva "creata" nei vari anni non mostra notevoli discontinuità, nelle altre l'andamento è molto più variabile e sembra particolarmente influenzato dalle annualità analizzate. A Verona e a Treviso, nel 2007 sono stati creati quasi 800 nuovi posti.

Fig. 4 - Nuova capacità ricettiva “creata” con i contributi in conto capitale assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia nel periodo 2003-2013, per provincia.



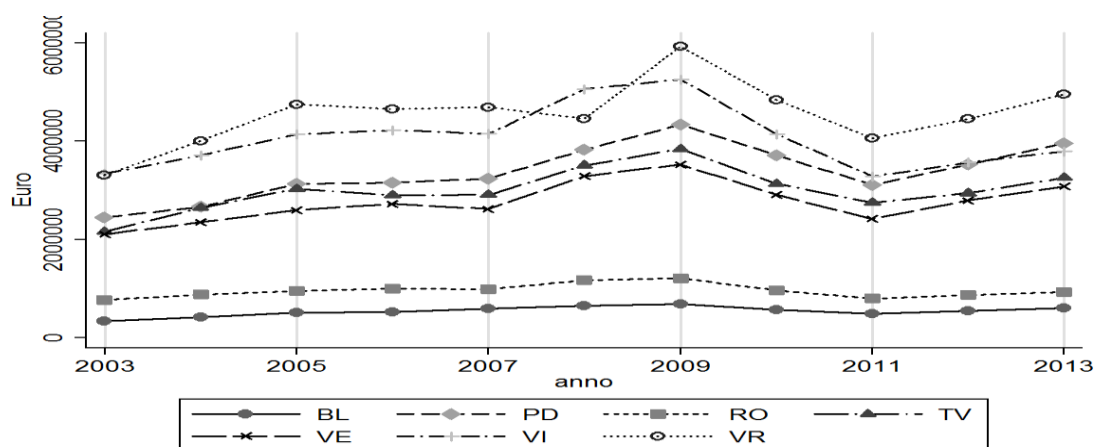
Nota. L'informazione sulla capacità ricettiva delle singole strutture che hanno ricevuto il contributo non era disponibile per il 2005, per questo il valore è nullo nella figura.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Nella fig. 5 sono riportati gli importi complessivi dei contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia già attivi sul territorio in possesso dei requisiti previsti per avere accesso a questo tipo di aiuto regionale. A differenza dei contributi in conto capitale il cui andamento è nel complesso molto variabile sia negli anni sia tra le diverse province, nel caso dei contributi in conto gestione si osserva un trend continuo nel corso del tempo, senza particolari “momenti”. Di fatto questo andamento è strettamente connesso con la natura di questa particolare tipologia di misura, che prevede appunto di sussidiare in modo continuativo i servizi socio-educativi per la prima infanzia presenti sul territorio. Nel periodo analizzato Verona è la provincia che ha ricevuto i finanziamenti più consistenti, tranne il 2008, seguita da Vicenza. Dinamiche simili e importi simili si osservano per Belluno e Rovigo.

Nel 2013 circa 24.000 posti sono sussidiati dalla Regione del Veneto attraverso l'assegnazione dei contributi in conto gestione che consentono di contenere i costi di esercizio che le diverse strutture devono sostenere per lo svolgimento dell'attività.

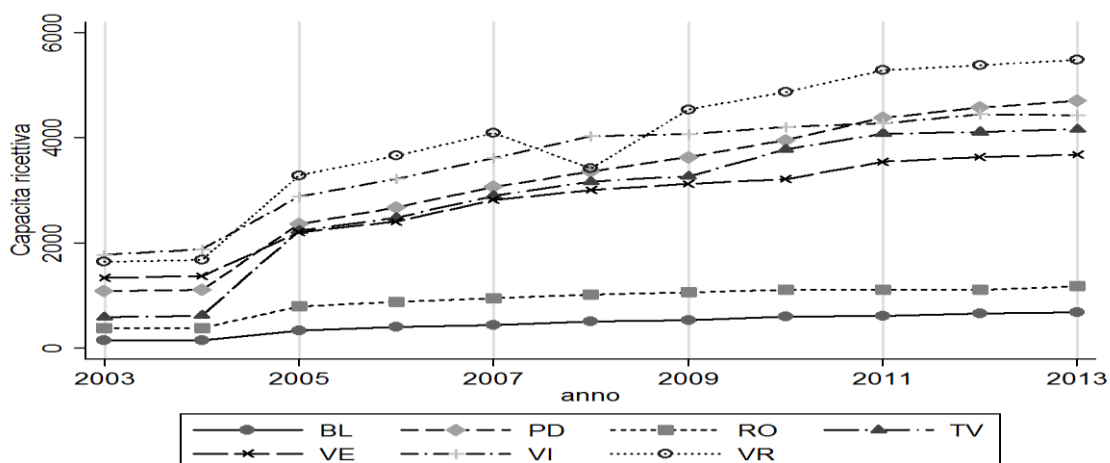
Fig. 5 - Contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto (euro) ai servizi socio-educativi per la prima infanzia nel periodo 2003-2013, per provincia.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

L'ammontare dei contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia dipende anche del numero di posti che una determinata struttura ha, per questo motivo le province che ricevono gli importi più consistenti sono quelle che hanno una capacità ricettiva più elevata e l'andamento che si osserva nella fig. 6 riflette, in linea di massima, quello riportato nella fig. 5.

Fig. 6 - Capacità ricettiva "sussidiata" con i contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia nel periodo 2003-2013, per provincia.



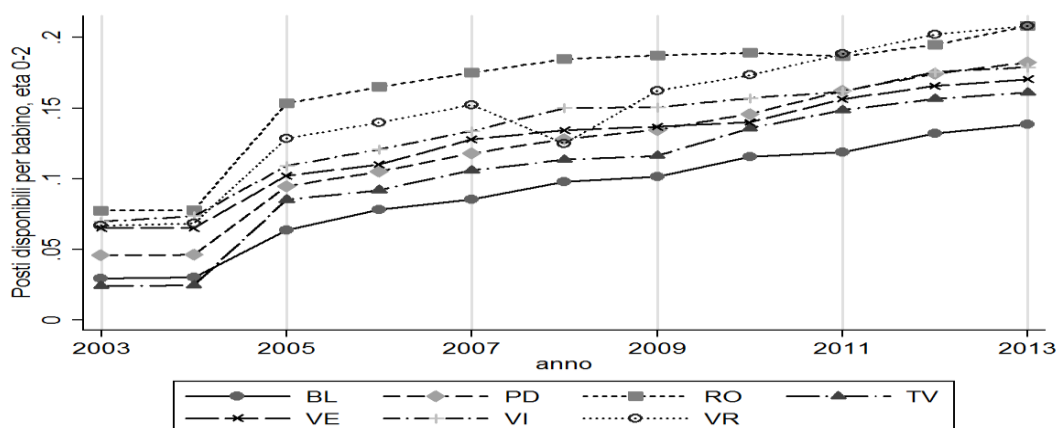
Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

La fig. 7 mette in evidenza come il rapporto tra il numero dei posti sussidiati e il bacino potenziale di utenza sia cresciuto nel corso del tempo, grazie anche all'effetto dovuto alla creazione di nuova capacità ricettiva finanziata dai contributi in conto capitale. Nel 2013, constatiamo una certa eterogeneità nella capacità ricettiva finanziata dalla Regione del Veneto disponibile nelle province,

standardizzata per il numero di bambini di età 0-2 anni che potrebbero potenzialmente beneficiare di questi posti. Si osservano tre gruppi: il primo rappresentato da province che hanno una capacità ricettiva di 0.2 posti per bambino in fascia di età 0-2 residente nella provincia (Rovigo e Verona), un secondo gruppo con valori che variano da 0.15 a 0.17 posti per bambino (Belluno, Padova, Venezia e Vicenza) e infine l'ultimo, in cui è presente solo Treviso, con la quota più bassa (circa 0.13 posti per bambino in età 0-2).

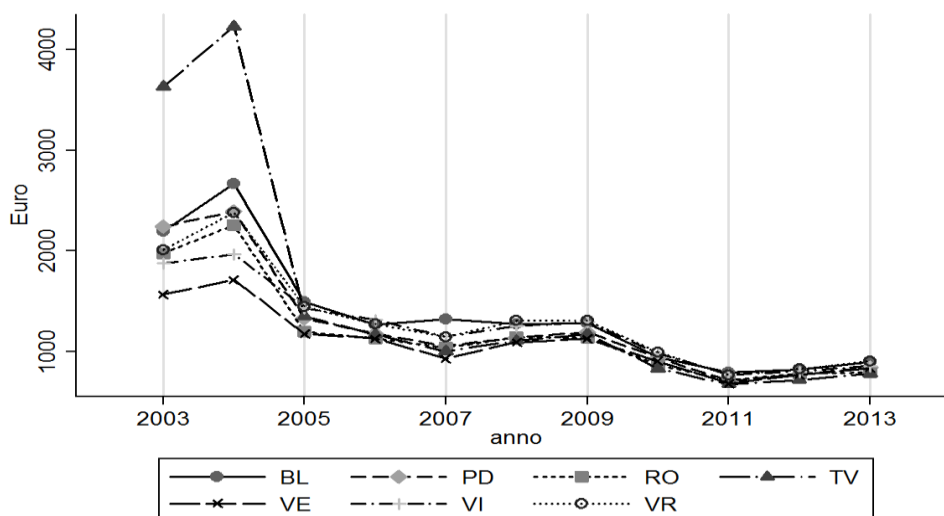
La fig. 8 mostra l'evoluzione dell'importo assegnato dalla Regione del Veneto sotto forma di contributo di gestione per ogni posto disponibile nei diversi servizi socio-educativi per la prima infanzia. A parte i primi due anni dove l'importo riconosciuto ai beneficiari è variabile tra le diverse province e in alcuni casi anche piuttosto consistente (intorno ai 4.000 euro a Treviso nel 2004), negli anni successivi le differenze tra province tendono ad annullarsi e l'ammontare del contributo per unità di capacità ricettiva mostra un andamento decrescente. Nel 2013 ogni unità di capacità ricettiva sussidiata riceve mediamente circa 1.000 euro. Se confrontata con la fig. 5, dove si dimostra che l'ammontare dei contributi in conto gestione assegnati dalla Regione alle diverse strutture per la prima infanzia aumenta stabilmente nel tempo con la differenza dell'anno 2011 (che può corrispondere al periodo di maggiore incidenza della recente recessione economica), la fig. 8 dimostra che il trend dei finanziamenti erogati per ciascun posto fornito dagli enti finanziati è in costante calo.

Fig. 7 - Capacità ricettiva "sussidiata" con i contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia nel periodo 2003-2013 per bambini residenti con età 0-2 anni, per provincia.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Fig. 8 - Contributo in conto gestione (euro) assegnato dalla Regione del Veneto per unità di capacità ricettiva sussidiata nel periodo 2003-2013, per provincia.

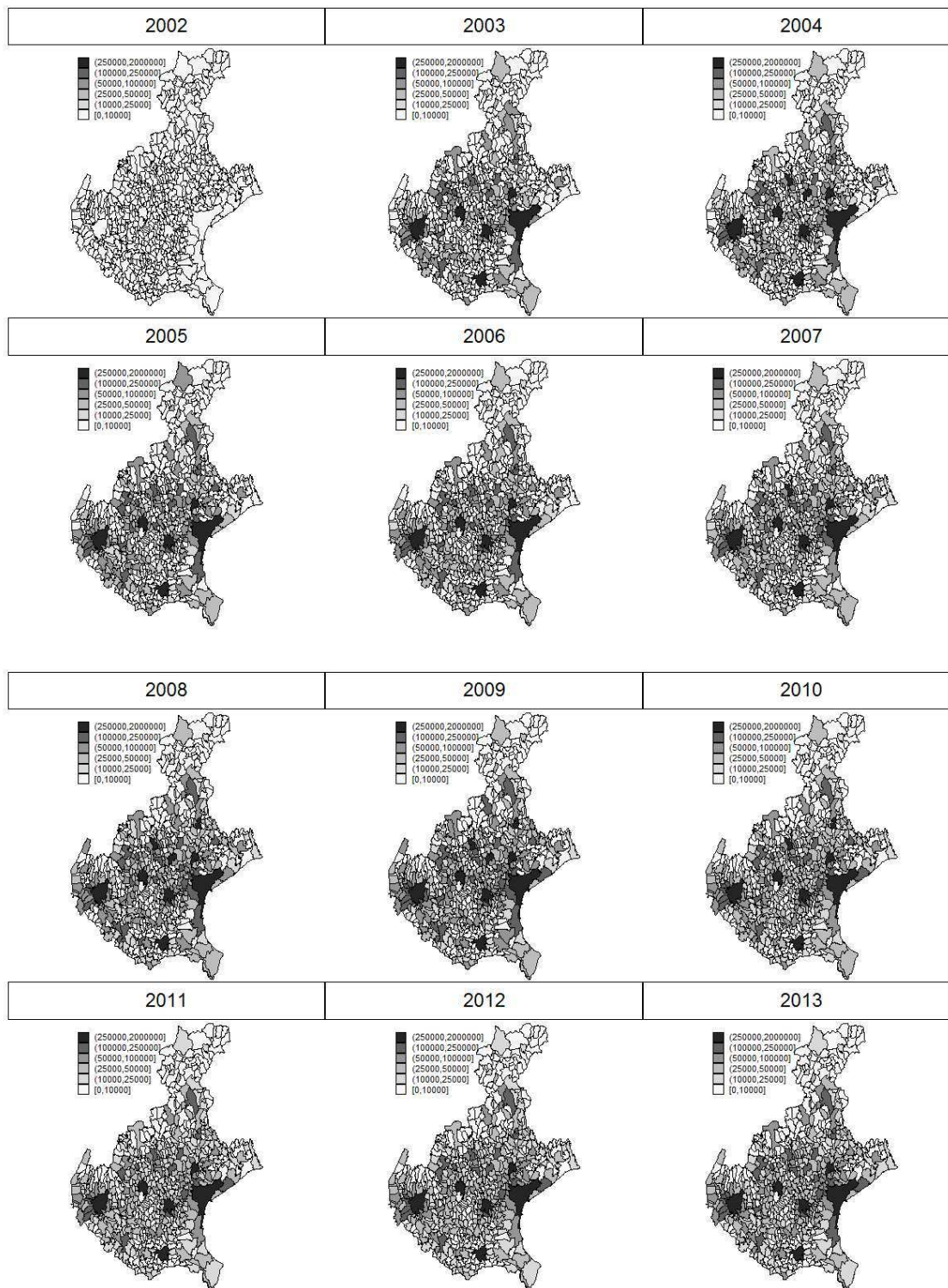


Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Oltre all'analisi a livello provinciale, è interessante osservare l'andamento degli aiuti regionali nel decennio a livello comunale. Le fig. 9 e 10 riportano le mappe costruite utilizzando le informazioni sul comune dove ha sede il servizio socio-educativo per la prima infanzia che ha ricevuto dalla Regione il contributo in conto gestione nei diversi anni. Nelle mappe è chiaramente visibile l'incremento quantitativo della capacità ricettiva sussidiata annualmente dalla Regione del Veneto attraverso l'erogazione dei contributi in conto gestione.

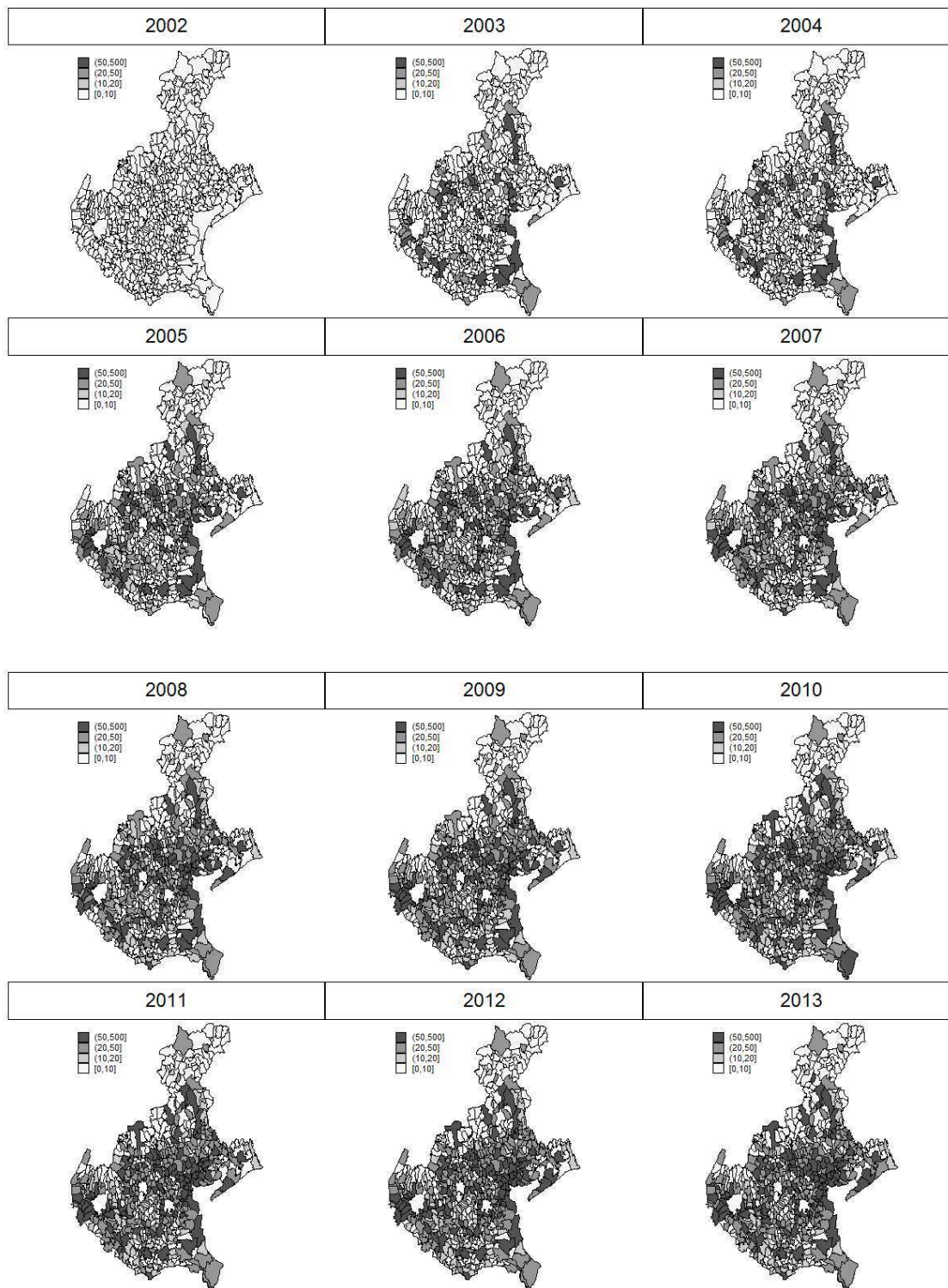
La fig. 11 mostra come nel periodo 2005-2009 l'importo assegnato ad ogni unità di capacità ricettiva si caratterizzi da notevole variabilità territoriale. Dal 2010 gli importi riconosciuti nei diversi comuni sembrano convergere verso valori più omogenei.

Fig. 9 - Contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia per comune, per anno.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Fig. 10 - Capacità ricettiva “sussidiata” con i contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia per comune, per anno.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

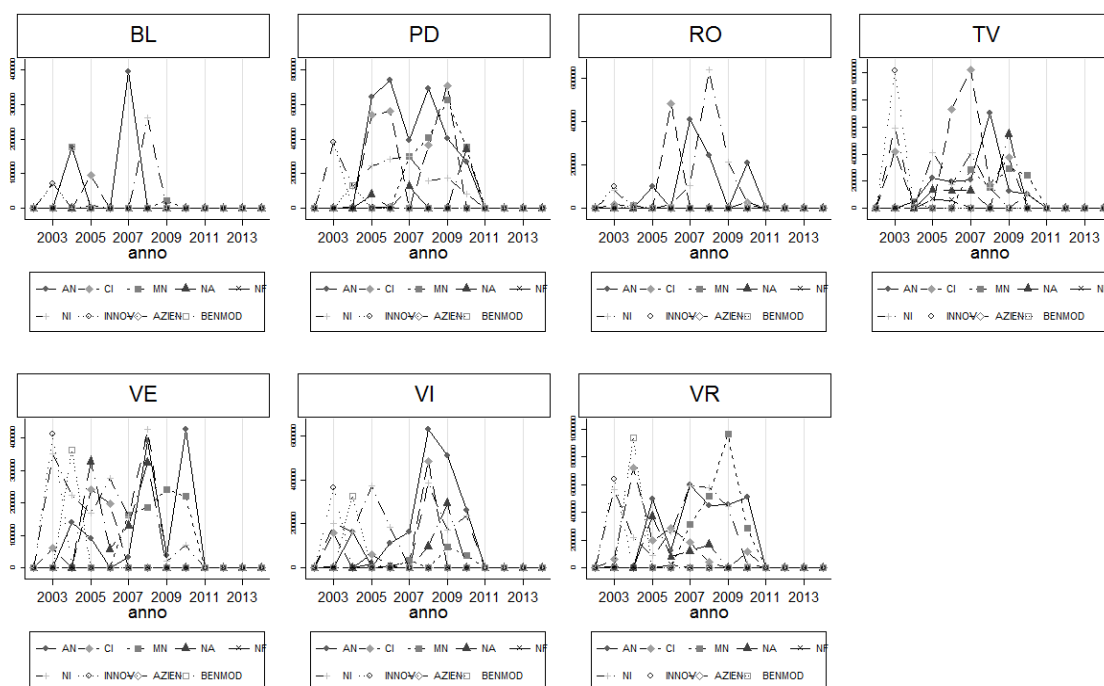
Fig. 11 - Contributi in conto gestione per unità di capacità ricettiva “sussidiata” dalla Regione del Veneto per comune, per anno.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

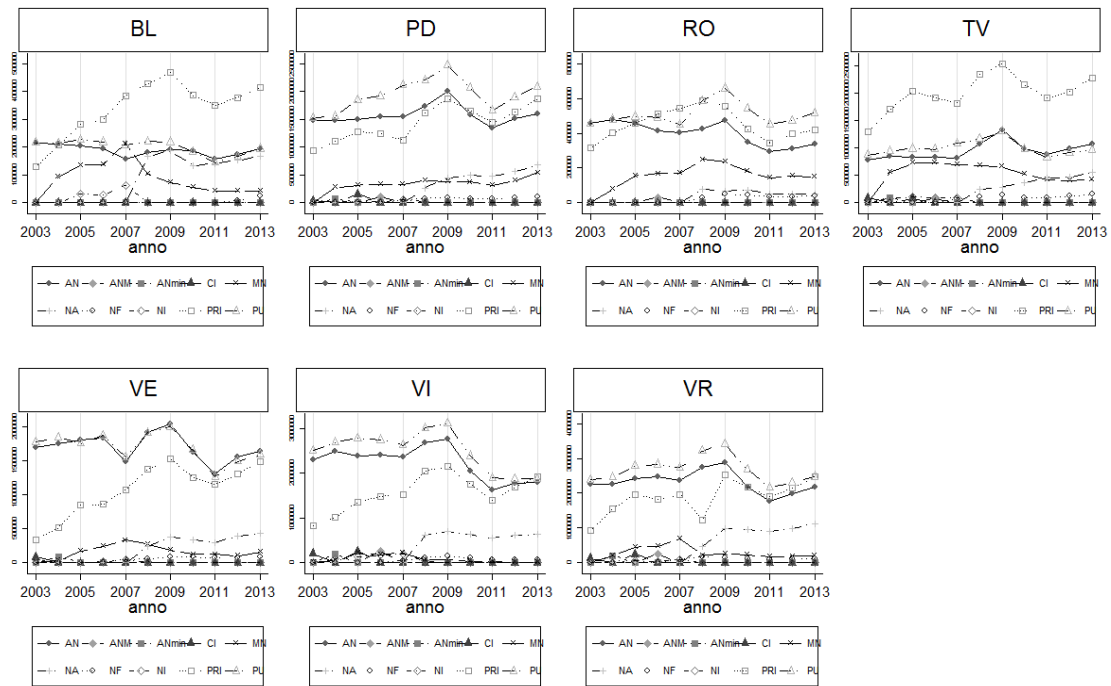
Circa le principali caratteristiche dei servizi socio-educativi che hanno beneficiato, in modo diretto, dei contributi in conto capitale e in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto nel periodo 2003-2013, la fig. 12 relativa ai contributi in conto capitale evidenzia la specificità di ogni provincia nella scelta della tipologia di servizi da avviare. Questa diversità ha consentito la realizzazione di una diversificazione dell'offerta complessiva di servizi socio-educativi per la prima infanzia nel Veneto. Dalla fig. 13 si colgono invece alcune importanti tendenze emerse nel tempo e comuni a quasi tutte le province circa i contributi in conto gestione. La crescita degli importi totali riconosciuti ai servizi socio-educativi per la prima infanzia con titolarità privata è osservabile in tutte le province. A Belluno e a Treviso da anni la componente privata domina nel totale delle risorse ricevute da queste due province per questo tipo di aiuto regionale. A Padova, Venezia, Vicenza, Verona la componente pubblica è quella che ha ancora il peso principale nell'allocatione dei fondi anche se il divario con le risorse complessivamente assegnate ai privati si sta riducendo. Per quanto riguarda la tipologia dei servizi che riceve gli importi più rilevanti, l'asilo nido tradizionale è ancora la forma di servizio più importante. Considerazioni simili si riscontrano dall'analisi della fig. 14 che riporta l'informazione sulla capacità ricettiva.

Fig. 12 - Contributi complessivi in conto capitale assegnati dalla Regione del Veneto ai diversi tipi di servizi socio-educativi per la prima infanzia per provincia nel periodo 2003-2013.



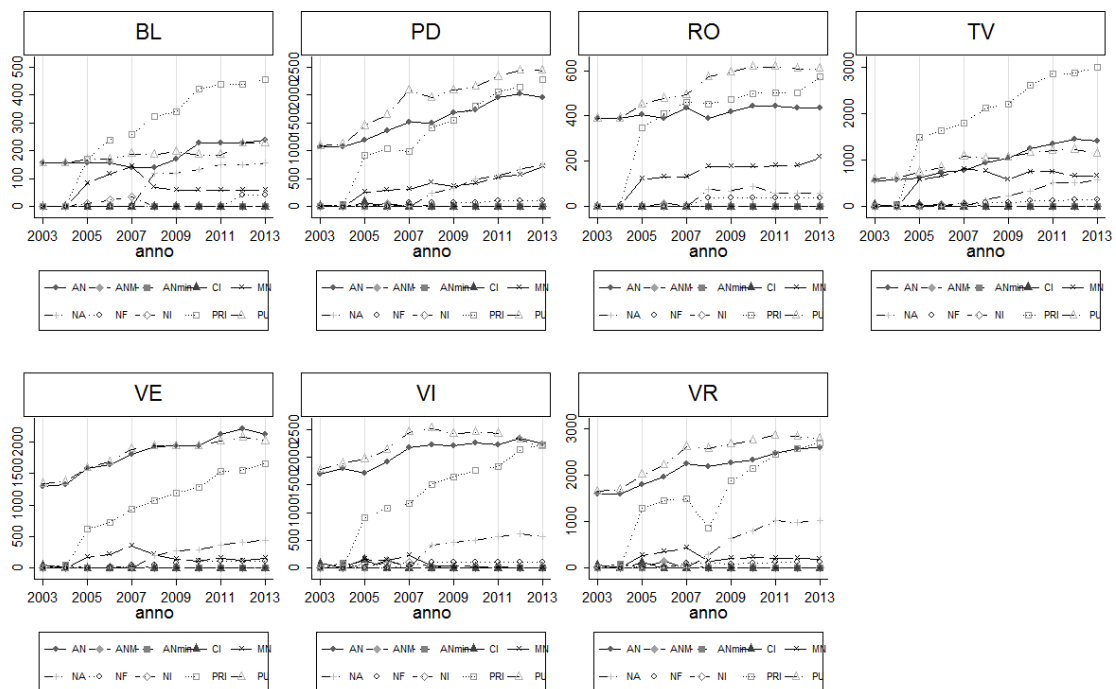
Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Fig. 13 - Contributi complessivi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai diversi tipi di servizi socio-educativi per la prima infanzia per provincia nel periodo 2003-2013.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

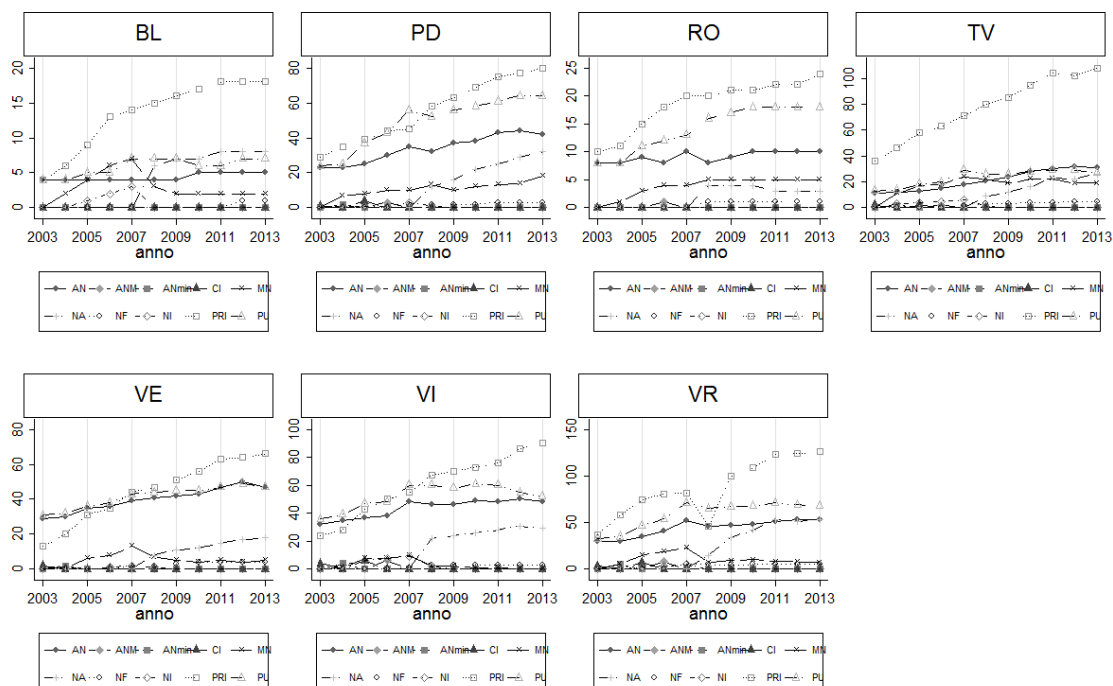
Fig. 14 - Capacità ricettiva dei servizi socio-educativi per la prima infanzia sussidiata con contributi in conto gestione per tipo di struttura, per titolarità e per provincia nel periodo 2003-2013.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Se invece di considerare l'ammontare complessivo e il numero di posti disponibili, si concentra l'attenzione sul numero di strutture sussidiate in tutte le province, si aiutano, soprattutto negli anni più recenti, i servizi privati, mentre rimane confermato quasi ovunque l'importanza dell'asilo nido quale tipologia che più frequentemente beneficia dei contributi in conto gestione (fig. 15).

Fig. 15 - Numero di servizi socio-educativi sussidiati dalla Regione del Veneto con contributi in conto gestione per tipologia di servizio e per provincia nel periodo 2003-2013.



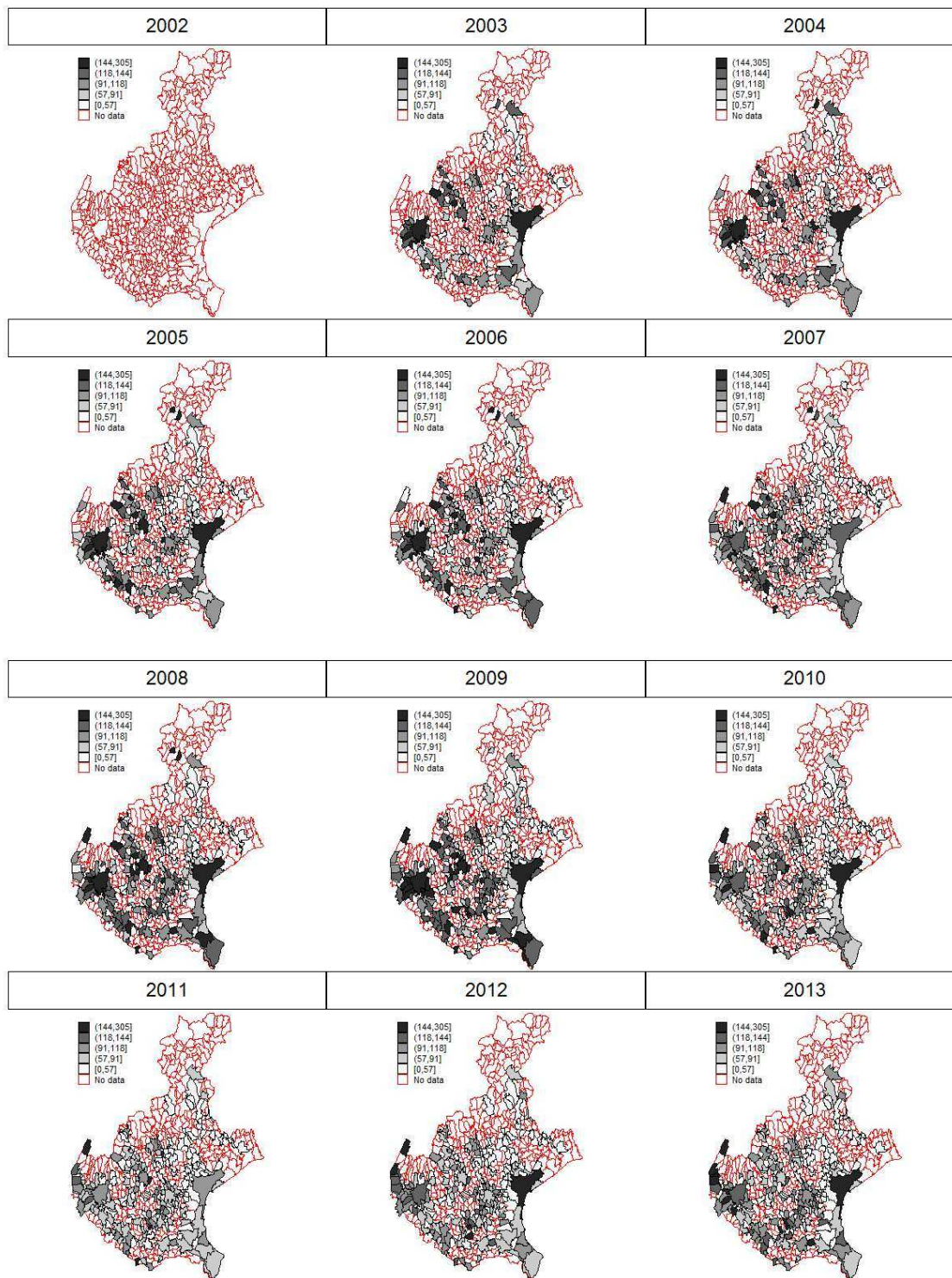
Nota: AN = Asilo Nido; CI = Centro Infanzia; MN = Micro nido; NA = Nido Aziendale; NF = Nido in Famiglia; NI = Nido Integrato; ANmin = Asilo nido mini; PRI = Privato, PU = Pubblico

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Nell'analisi precedente, il focus era sugli asili come beneficiari diretti dei finanziamenti regionali. E' interessante notare che vi sono anche dei beneficiari indiretti dei contributi regionali assegnati ai servizi socio-educativi per la prima infanzia: essi sono i bambini e le loro famiglie che beneficiano di questo servizio. In questa prospettiva, l'indicatore ideale per dare un'idea del beneficio assegnato in modo indiretto è la stima del sussidio pro capite che può potenzialmente ricevere un bambino nell'età di riferimento 0-2 anni. Con i dati attualmente a nostra disposizione, possiamo calcolare l'ammontare dei contributi in conto gestione per ciascun posto sussidiato in un dato comune e in un dato anno. Per ottenere la misura desiderata, tuttavia, è necessario disporre dell'informazione relativa all'intensità di accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia che sono sussidiati. Questa informazione non è reperibile ma, utilizzando i dati ISTAT, si può risalire alla popolazione di età 0-2 anni residente in ogni comune della regione nel periodo 2003-2013. Con questi dati, abbinati a un'analisi di tipo spaziale, possiamo stimare la probabilità che un bambino in questa fascia di età che risiede in un dato

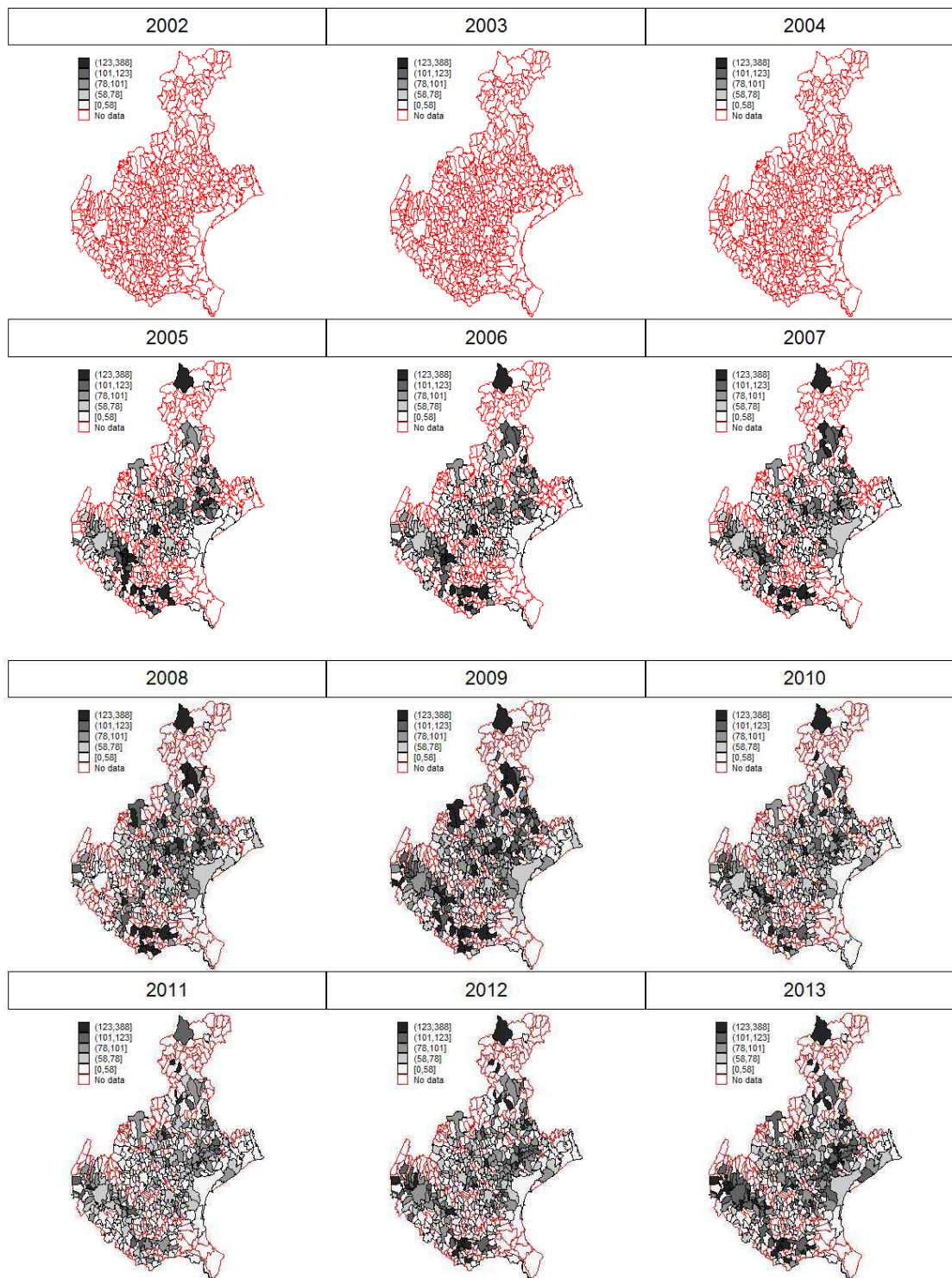
comune ha di accedere ai servizi socio-educativi per la prima infanzia presenti nel suo comune. In questo modo, si può fornire una stima del “vero” trasferimento potenziale ai bambini e alle loro famiglie residenti in Veneto operato dai contributi assegnati dalla Regione (ottenuto moltiplicando il trasferimento per ciascun posto sussidiato in un dato comune per la probabilità che un bambino residente nel comune o nelle vicinanze abbia accesso a quel trasferimento). I dati, espressi in euro, sono riportati su una mappa che mostra per i diversi anni l’ammontare “atteso” da ciascun bambino nei diversi comuni distinto per titolarità del servizio (fig. 16 e 17). La mappa del trasferimento atteso presenta delle differenze a livello di distribuzione territoriale: la residenza in un determinato comune sembra influenzare il “chi” eroga questo trasferimento. Sembra inoltre emergere una complementarità tra strutture private e strutture pubbliche (fig. 18).

Fig. 16 - Trasferimento atteso per bambino (euro), per comune. Contributi assegnati dalla Regione del Veneto a servizi socio-educativi per la prima infanzia a titolarità pubblica.



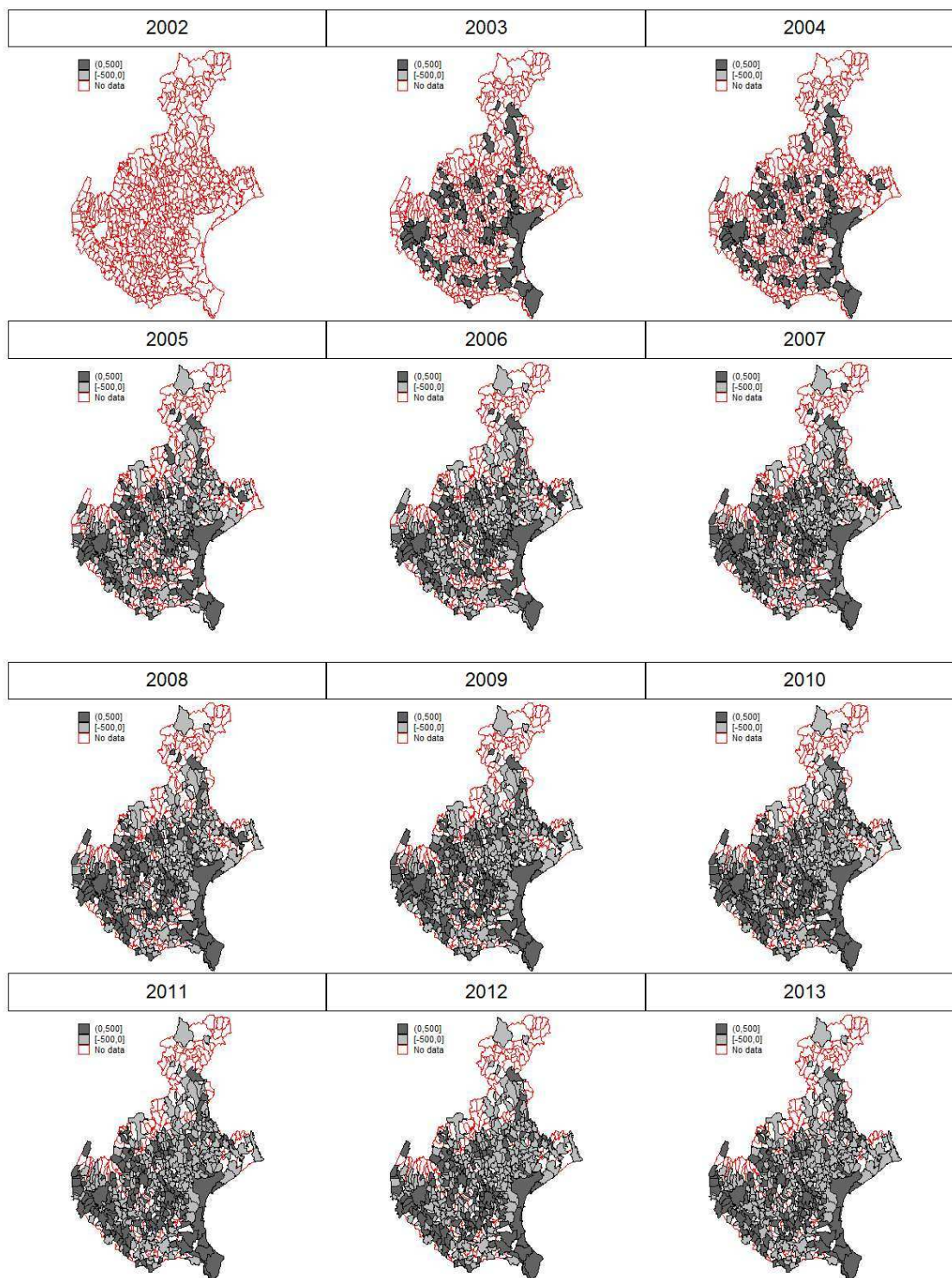
Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Fig. 17 - Trasferimento atteso per bambino (euro), per comune. Contributi assegnati dalla Regione del Veneto a servizi socio-educativi per la prima infanzia a titolarità privata.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Fig. 18 - Differenza nel trasferimento atteso per bambino (euro), per comune. Ai contributi assegnati ai servizi socio-educativi per la prima infanzia a titolarità pubblica sono sottratti i contributi assegnati ai servizi socio-educativi per la prima infanzia a titolarità privata.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione del Veneto.

Conclusioni

L'analisi delle politiche familiari della Regione del Veneto effettuata su 20 capitoli di spesa inclusi nella "Funzione obiettivo Famiglia" ha fatto emergere che le misure implementate dalla Regione nel corso di un decennio sono numerose, diversificate e quantitativamente rilevanti: circa 370 milioni di euro pagati e circa 440 milioni di euro impegnati nel periodo 2003-2013 per finanziare aree di intervento riguardanti l'infanzia, la protezione e la tutela minori, le politiche per i giovani, la conciliazione famiglia/lavoro, il contrasto all'abuso e alla violenza, la non autosufficienza, il sostegno al reddito e i servizi socio-sanitari. La Regione del Veneto, a livello complessivo, "spende" quindi cifre consistenti a favore della famiglia anche se gli aiuti tendono ad arrivare alle famiglie beneficiare in modo indiretto, perlopiù attraverso l'erogazione di servizi legati a diverse situazioni di disagio oppure per situazioni di bisogno (ad esempio per conciliare lavoro e famiglia). La scelta di effettuare il monitoraggio delle politiche familiari in Veneto in un arco temporale considerevole, che va dal 2003 al 2013, è finalizzata a seguire l'evoluzione delle scelte e delle strategie del legislatore regionale. Da questo punto di vista, nell'arco degli undici anni considerati, si coglie per i singoli beneficiari una certa continuità di erogazioni nel tempo, anche se questa continuità tende a svanire se si stabiliscono specifiche soglie di pagamento, che nel nostro caso sono state fissate a 20.000 e 50.000 euro.

La valutazione delle scelte del *policy maker* regionale in ambito familiare partendo da un approccio puramente contabile risulta in alcuni casi non semplice. A questo riguardo la presenza di una legge quadro sulla famiglia della Regione del Veneto renderebbe più coerente e leggibile, dal punto di vista normativo e organizzativo, tutto il percorso adottato dalla Regione nell'iter procedurale.

Per quanto riguarda la valutazione delle politiche regionali di *childcare*, si nota che oggi l'offerta dei servizi socio-educativi per la prima infanzia è molto più ampia, ricca e variegata rispetto al 2003, confermando la tendenza della Regione del Veneto ad organizzarsi secondo un modello di welfare regionale in cui la presenza di servizi pubblici tradizionali non impedisce lo sviluppo dell'iniziativa privata e la nascita di servizi innovativi realizzati anche dal Terzo settore.

I consistenti aiuti monetari regionali al settore del *childcare*, che rappresentano oltre la metà di tutte le risorse impegnate dalla Regione del Veneto per la "Funzione obiettivo Famiglia", hanno potenziato notevolmente la componente privata dell'offerta di servizi, sia in termini di numerosità sia in termini di numero posti disponibili. Nel 2013 la capacità ricettiva sussidiata ammonta a circa 24.000 posti e circa il 53% sono posti garantiti da strutture private. Tra il 2003 e il 2013 circa 600 nuove strutture sono state avviate con il sussidio erogato sotto forma di contributo in conto capitale dalla Regione del Veneto, attualmente l'offerta è composta da 287 strutture pubbliche e da 515 strutture private.

L'incremento registrato dall'offerta dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, recentemente rafforzato dalla possibilità di anticipare di qualche mese l'accesso alle scuole dell'infanzia, deve tuttavia confrontarsi con il trend demografico e occupazionale che si osserva nella Regione. I tassi di occupazione delle donne italiane residenti in Veneto presentano un calo per le giovani generazioni a fronte di una stabilità di quelle meno giovani, anche i tassi di fertilità sono diminuzione negli ultimi

anni. La popolazione italiana residente in Veneto di età 0-2 anni, nel confronto 2003-2013, risulta scesa di oltre 9.000 unità, mentre quella straniera, nella stessa fascia di età e nello stesso periodo in esame, risulta aumentata di quasi 15.000 unità. Sembra quindi necessaria e urgente una riflessione sull'eventualità che in futuro la domanda di questi servizi da parte delle famiglie italiane possa "reggere", anche a fronte delle politiche tariffarie applicate dai diversi comuni che contribuiscono a rendere difficile, dal punto di vista economico, l'accesso al servizio. Il rischio di una possibile contrazione delle richieste di accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia per effetto della diminuzione della popolazione italiana residente in Veneto nella fascia di età 0-2 anni dovrebbe essere controbilanciato da un aumento e non da una riduzione del tasso di occupazione femminile, sono infatti le donne occupate con figli a far un ricorso più elevato a questi servizi. Anche un incremento della domanda da parte delle donne straniere, dato il consistente aumento della popolazione straniera residente in Veneto nella fascia di età 0-2, potrebbe contrastare l'eventuale trend negativo. L'effettiva attrattività dei servizi formali di *childcare* per le famiglie straniere residenti in Veneto è un tema oggi poco esplorato ma merita in futuro di essere approfondito per comprendere quali sono i fattori che influenzano la loro scelta di usufruire, o meno, dei servizi formali di *childcare*.

Infine sarebbe utile effettuare una valutazione degli effetti prodotti dai contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto ai servizi socio-educativi per la prima infanzia adottando un approccio controfattuale, che consenta di verificare i nessi causali tra misura adottata e obiettivi perseguiti rispetto a quelli desiderati. I contributi in conto gestione assegnati dalla Regione del Veneto alle strutture private si traducono in una riduzione delle tariffe richieste agli utenti, così come previsto dalla normativa, oppure in un aumento dei profitti o in una garanzia di posti di lavoro? E quali effetti hanno sulla competizione e sulla qualità del servizio? Le strutture private affiancano le strutture pubbliche oppure nel tempo le sostituiranno, soprattutto nei casi, e sono molti nel Veneto (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015), in cui gli asili privati operano in convenzione con quelli pubblici? E per i servizi a titolarità pubblica, questi contributi quali effetti producono? Garantiscono la continuità dell'offerta a fronte di stringenti vincoli di bilancio dei comuni? Sono tutti quesiti di ricerca, a nostro parere, meritevoli di approfondimento.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Bauernschuster S., Hener T., Rainer H. (2013), “Does Expanding Public Child Care Encourage Fertility? Country-Level Evidence from Germany”, *IZA working paper* n. 3.
- Bertin G. (2012) (a cura di), *Welfare regionale in Italia*, Edizioni Ca’ Foscari, Venezia.
- Blau D.M. (1995), *Economics of Childcare*, Russel Sage Foundation.
- Brilli Y., Del Boca D., Pronzato C. (2016), “Does Child Care Availability Play a Role in Maternal Employment and Children’s Development? Evidence From Italy”, *Review of Economics of the Household* 14(1), pp. 27-51.
- Brunori L. (2008), “Le disposizioni dei nuovi statuti in tema di famiglia”, in (a cura di) Catelani E., Cheli E., *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, pp. 81-98.
- Carta F., Rizzica L. (2015), “Female Employment and Pre-kindergarten: On the Unintended Effects of an Italian Reform”, *Temi di Discussione della Banca d’Italia* n. 1030.
- Commissione Europea (2011), *Early Childhood Education and Care: Providing all Our children With The Best Start For the World of Tomorrow*, COM(2011) 66 final.
- Commissione Europea (2013), “Barcelona Objectives. The Development of Childcare Facilities for Young Children in Europe with a View to Sustainable and Inclusive Growth”, *Report*.
- Craig L., Mullana K. (2011), “How Mothers and Fathers Share Childcare: A Cross-National Time-Use Comparison”, *American Sociological Review*, 76(6), pp. 834 –861.
- Del Boca D. (2002), “The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy”, *Journal of Population Economics*, 15(3), pp. 549-573.
- Del Boca D. (2015), “Childcare Choices and Child Development. Generous Parental Leave and Affordable, High-quality Childcare Can Foster Children’s Abilities”, *IZA World of Labor*, 134.
- Del Boca D. (2015), “Childcare Arrangements and Labor Supply”, *IDB Working paper* n. 569.
- Del Boca D., Pasqua S. (2010), “Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l’infanzia”, *Fondazione Giovanni Agnelli Working paper* n. 36
- Del Boca D., Vuri D. (2007), “The Mismatch Between Employment and Child Care in Italy: The Impact of Rationing”, *Journal of Population Economics*, 20(4), pp. 805-832.
- Del Boca D., Pasqua S., Pronzato C. (2009), “Motherhood and Market Work Decisions in Institutional Context: a European Perspective”, *Oxford Economic Papers*, 61(1), pp. 1147-1161.
- Del Boca D., Pasqua S., Suardi S. (2015), “Childcare, Mothers’ Work and Children’s Schooling Outcomes. An Analysis of Italian Data”, *FamiliesAndSocieties Working Paper*, n. 30.
- Di Nicola P. (2011), “Welfare societario e diritti di cittadinanza”, *Autonomie Locali e Servizi sociali*, n. 2, pp. 199-211.
- Donati P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari.

- Eurofound (2015), *Early Childhood Care: Working Conditions, Training and Quality of Services – A Systematic Review*.
- Fazzini O. (2012), “Nuove configurazioni dei sistemi di welfare locale: il caso lombardo”, *Confronti* n. 3, pp. 125-142.
- Figari F., Narazani E. (2015), “The Joint Decision of Labour Supply and Childcare in Italy Under Costs and Availability Constraints”, *ImPRovE Discussion Paper*, n. 15/09.
- Fort M., Ichino A., Zanella G. (2016), “Cognitive and Non-Cognitive Costs of Daycare 0-2 for Girls”, *IZA Discussion Paper N. 9756*.
- Kazepov Y. (2009) (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- ISTAT (2010), “La divisione dei ruoli nelle coppie”, *Statistiche in breve*.
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Luci-Greulich A., Thévenon O. (2013), “The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries”, *European Journal of Population*, 29(4), pp. 387-416.
- Martignani L. (2015) *The Italian Local Welfare: Between Fragmentation and Social Innovation*, in (a cura di) Martignani L., Donati P., *Towards a New Local Welfare: Best Practices and Networks of Social Inclusion*, Bologna, Bononia University Press, pp. 141 – 167.
- Martini A., Sisti M. (2007), “A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico”, *Informaires*, n. 33, pp. 13-21.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015), *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2014*, novembre.
- Naldini E., Saraceno C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*. Il Mulino, Bologna.
- OECD (2003), “Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses”, *Working paper* n. 15.
- OECD (2009), *Doing Better for Children*.
- OECD (2012), *Starting Strong III. A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*.
- Regione del Veneto (2013), *Le strade del sociale in Veneto*, a cura dell'Assessorato ai Servizi Sociali.
- Saitta P., Sollima N. (2006), “Politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Confronto tra le leggi regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche”, *CIRSDIG Working Paper* n.174.
- Solci R. (2007), “La legislazione regionale italiana sulla famiglia (1995-2006): tendenze in atto tra modelli di welfare istituzionale e modelli di welfare societario”, in (a cura di), Donati P., *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, Franco Angeli, Milano, pp. 114-164.
- Thévenon O. (2015), “Institutional Settings of Childbearing. A Comparison of Family Policy Development Across OECD Countries”, in Philipov D., Liefbroer, A. Klobas, J. (a cura di) *Reproductive Decision-Making in a Macro-Micro Perspective*, pp. 17-39.

Troisi M. (2013), “Famiglia e misure di sostegno: la legislazione regionale”, relazione presentata al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa” (Catania 7-8 giugno 2013), documento online (ultimo accesso dicembre 2015).