

Le politiche dei servizi educativi per l'infanzia: riequilibri territoriali e analisi dei costi

Firenze, 1 giugno 2007



Seminario di studio
LE POLITICHE DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA:
RIEQUILIBRI TERRITORIALI E ANALISI DEI COSTI

Salone Brunelleschi dell'Istituto degli Innocenti di Firenze
P.zza SS. Annunziata, 12 – Firenze
1 giugno 2007

MATTINA ore 10,00-13,00

Saluti

- Alessandra Maggi – Presidente Istituto degli Innocenti di Firenze
- Laura Malavasi – Vice Presidente Gruppo Nazionale Nidi Infanzia
- Daniela Lastri – Assessore alla Pubblica Istruzione del Comune di Firenze e ANCI Toscana

**BAMBINI, FAMIGLIE E SERVIZI
PER L'INFANZIA IN UN CONTESTO
DI DIRITTI**

Introduce e coordina

- Sergio Spaggiari, Direttore Istituzione Nidi e Scuole dell'infanzia, Comune di Reggio Emilia

Relazioni

- *Famiglie con bambini piccoli in Italia: bisogni e richieste di servizi per l'infanzia*
Sabrina Prati, Responsabile Unità Nascite e Matrimoni – Istituto Nazionale di Statistica, Roma
- *I livelli essenziali dei servizi per l'infanzia*
Cristiano Gori, Ricercatore senior – Istituto per la Ricerca Sociale, Milano

Dibattito

POMERIGGIO ore 14,00-17,00

**QUALITÀ E COSTI DEI SERVIZI EDUCATIVI
PER L'INFANZIA**

Introduce e coordina

- Aldo Fortunati, Direttore Area documentazione, ricerca e formazione – Istituto degli Innocenti di Firenze e Vicepresidente Gruppo Nazionale Nidi Infanzia
- *Riflettere sui percorsi pedagogici. Ragionare di costi. Costruire idee per migliorare la qualità nei servizi per l'infanzia.*
Stefania Miodini, Referente del Coordinamento pedagogico provinciale, Parma
- *Il costo dei servizi: i servizi per l'infanzia e la sfida della sostenibilità*
Claudia Fiaschi, Vicepresidente Gruppo cooperativo CGM – Welfare Italia
- *Strumenti e dati sui costi dei servizi educativi, dall'indagine del Centro regionale toscano di documentazione sull'infanzia e adolescenza*
Enrico Moretti, Servizio Monitoraggio, ricerca e formazione – Istituto degli Innocenti di Firenze
- *Sviluppo dell'offerta e solvibilità della domanda*
Grazia Faltoni, Presidente Cooperativa Koiné, Arezzo

Dibattito

INDICE

BAMBINI, FAMIGLIE E SERVIZI PER L'INFANZIA IN UN CONTESTO DI DIRITTI

Famiglie con bambini piccoli in Italia: bisogni e richieste di servizi per l'infanzia

Sabrina Prati e Cinzia Castagnaro 2

I livelli essenziali dei servizi per l'infanzia

Cristiano Gori 15

QUALITÀ E COSTI DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA

Qualità, costi e sviluppo sostenibile dei servizi per l'infanzia

Aldo Fortunati 23

Riflettere sui percorsi pedagogici. Ragionare di costi. Costruire idee per migliorare la qualità nei servizi per l'infanzia

Stefania Miodini 28

Il costo dei servizi: i servizi per l'infanzia e la sfida della sostenibilità

Claudia Fiaschi 35

I costi dei servizi educativi per l'infanzia in Toscana

Enrico Moretti 46

Sviluppo dell'offerta e solvibilità della domanda

Grazia Faltoni 51

FAMIGLIE CON BAMBINI PICCOLI IN ITALIA: BISOGNI E RICHIESTE DI SERVIZI ALL'INFANZIA

Sabrina Prati e Cinzia Castagnaro

Istituto Nazionale di Statistica – Roma

Le famiglie cambiano e conseguentemente cambiano i loro bisogni e le richieste di servizi all'infanzia. L'Istat dispone di numerose fonti informative per monitorare le trasformazioni familiari, che possono essere lette separatamente o in modo integrato per sfruttarne al massimo le potenzialità informative. La scelta di privilegiare una fonte o un insieme di fonti rispetto ad altre dipende dal campo di osservazione ritenuto più appropriato: nel nostro caso le famiglie con figli piccoli. Interessa pertanto conoscere come cambia il modo di formare una famiglia con figli e approfondire le caratteristiche, i bisogni e le richieste di servizi all'infanzia espressi da queste famiglie.

Caratteristiche dell'Indagine Campionaria sulle Nascite

L'Indagine campionaria sulle nascite condotta dall'Istat fornisce indicazioni di rilievo per questo tipo di analisi in quanto permette di concentrare l'attenzione sulle famiglie con almeno un figlio al di sotto dei 2 anni di età. I dati presentati si riferiscono alla seconda edizione dell'indagine condotta nel 2005 intervistando telefonicamente un campione di *oltre 50 mila madri di bambini iscritti in anagrafe per nascita nel 2003 (il 10% circa di tutte le*

madri che hanno avuto un figlio nel 2003).

L'aspetto innovativo dell'indagine consiste proprio nella possibilità di porre l'attenzione sulle donne divenute madri da poco, intervistandole a distanza di 18-21 mesi dalla nascita del bambino. Si tratta di un lasso di tempo particolarmente significativo essendo quello in cui generalmente matura la scelta di avere o meno un altro figlio, in cui sono particolarmente pressanti gli oneri di cura e in cui si pongono in modo particolarmente accentuato le problematiche del conciliare gli impegni lavorativi extra-domestici con quelli familiari.

Dopo alcuni cenni sulle modificazioni recenti dei comportamenti familiari analizzeremo le caratteristiche di queste famiglie, i bisogni e le richieste di servizi all'infanzia che esprimono.

In particolare approfondiremo il ricorso ai servizi all'infanzia, le motivazioni alla base della scelta, il grado di soddisfazione e la domanda potenziale di servizi.

Meno figli sempre più tardi

Nel nostro paese nascono circa 550 mila nati all'anno, ovvero 1,3 figli per ogni donna in età feconda. Come è noto, quello italiano è uno dei livelli più bassi di fecondità osservato nei paesi sviluppati,

ed è il risultato di una progressiva diminuzione delle nascite che è in atto da circa un secolo. Ad eccezione, infatti, di brevi periodi di ripresa – come il “baby boom” della prima metà degli anni ‘60 in cui si è registrato un massimo di 2,7 figli per donna – dal 1965 è iniziata una nuova fase di diminuzione della fecondità che si è protratta per 30 anni. Nel 1995 si è toccato il minimo storico di 1,19 figli per donna, mentre a partire dalla seconda metà degli anni ‘90 si è assistito ad un lieve ripresa del numero medio di figli per donna.

Questa ripresa è tutta concentrata al Nord e al Centro mentre al Sud e nelle Isole la fecondità continua a diminuire.

La diminuzione della fecondità è stata accompagnata da importanti mutamenti nelle modalità temporali scelte dalle coppie per avere dei figli. L’età media alla nascita del primo figlio, che è stata per molto tempo abbastanza stabile intorno al valore di 25 anni, è andata progressivamente aumentando a partire dalle generazioni di donne nate nella seconda metà degli anni ‘50 ed attualmente si è raggiunta la soglia dei 29 anni.

Ogni anno la metà dei nati sono primogeniti

Il consistente abbassamento della fecondità ha completamente trasformato la dimensione media delle famiglie italiane facendo emergere *il fenomeno del figlio unico*.

La nascita del primo figlio, infatti, è un evento che è stato interessato solo parzialmente dalla crisi della fecondità: le donne italiane mostrano una elevata propensione a diventare comunque madri, anche se di un solo figlio. Il passaggio dal primo figlio a quelli di ordine succes-

sivo è diventato nel tempo, al contrario, un evento sempre meno frequente.

Le madri intervistate nel 2005 hanno avuto nella metà dei casi il primo figlio (51%), il 38% è all’esperienza del secondo e solo il 11% del terzo o più.

Dal punto di vista dei bisogni di servizi all’infanzia occorre considerare quindi che *una buona parte delle richieste proviene da famiglie con un solo figlio*, famiglie che tuttavia potrebbero risultare svantaggiate nell’accesso ai servizi, se si prevedono punteggi aggiuntivi per le famiglie numerose (con almeno due figli).

Sempre più spesso i genitori non sono coniugati

Sono prevalentemente all’esperienza del primo figlio le coppie di genitori non coniugati (i primo-geniti sono il 75% dei nati al di fuori del matrimonio).

Nel 2005 i nati al di fuori del matrimonio superano le 80 mila unità (il 15,8% del totale dei nati residenti). Sono quasi raddoppiati negli ultimi 10 anni e ci si aspetta un loro ulteriore incremento a causa della continua diminuzione delle unioni matrimoniali e della contemporanea crescita delle libere unioni.

La percentuale dei nati fuori dal matrimonio è più alta al Nord e al Centro (varia dal 18 al 25%) rispetto al Sud (dove varia tra il 5% e il 9%). È inoltre ancora più accentuata nei grandi comuni del Nord e del Centro. I nati al di fuori del matrimonio sono il 30% dei nati residenti a Bologna, il 29% a Milano, il 27% a Firenze circa il 22% a Roma.

Il 95% dei nati al di fuori del matrimonio riconosciuti almeno dalla madre è stato riconosciuto anche dal padre.

Nel 2005, a distanza di due anni dalla

nascita del bambino, le madri che vivono sole con il figlio sono oltre 12 mila, il 16,9% di tutte le madri che hanno avuto un figlio al di fuori del matrimonio nel 2003.

L'analisi del contesto socio-economico familiare rivela in media una situazione di maggiore fragilità delle famiglie costituite da coppie non coniugate con figli piccoli, rispetto a quelle coniugate, anche quando si considerano le convivenze stabili. È più elevata ad esempio la quota di famiglie che vive in affitto (circa una su 4 contro il 16% delle famiglie di coniugati) e la quota di famiglie che hanno ricevuto aiuti in denaro nei primi due anni di vita dei bambini per far fronte alle spese (il 24% vs il 14% dei coniugati).

In continuo aumento i bambini con genitori stranieri

Dei 554 mila iscritti in anagrafe per nascita nel 2005, il 9,4% (52 mila nati) è di cittadinanza straniera ovvero ha entrambi i genitori stranieri. Questa percentuale sale al 13% sommando i bambini nati da coppie miste (papà italiano e mamma straniera o viceversa).

Queste proporzioni sono più elevate al Nord e al Centro e possono raggiungere valori superiori al 30% dei nati quando si considerano alcune realtà locali caratterizzate da una forte incidenza della popolazione immigrata sul complesso della popolazione residente. La forte incidenza che spesso si associa ad una forte concentrazione per nazionalità.

Quando i genitori sono entrambi stranieri, provengono prevalentemente dall'Europa centro-orientale (33,7% dei nati stranieri), dall'Africa settentrionale (24,9%) e dall'Asia orientale (10,5%).

Vengono definite seconde generazioni, indicando con tale termine non solo i figli di stranieri nati in Italia ma anche i bambini immigrati in età pre-scolare, in continuo aumento grazie ai ricongiungimenti familiari.

In continuo aumento i bambini con genitori stranieri

Questo fa sì che in cinque anni siano più che raddoppiati gli alunni stranieri iscritti alle scuole dell'infanzia (oltre 84 mila nell'anno scolastico 2005-2006).

POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE PER RIPARTIZIONE E CLASSE DI ETÀ – ANNO 2003 E 2006						
RIPARTIZIONI	01/01/2003		01/01/2006		incremento %	
	0-2	3-5	0-2	3-5	0-2	3-5
Italia nord-occidentale	34.456	25.383	54.302	44.621	57,6	75,8
Italia nord-orientale	26.809	19.667	42.222	33.571	57,5	70,7
Italia centrale	19.502	14.362	30.851	25.708	58,2	79,0
Italia meridionale	5.417	4.329	8.313	7.200	53,5	66,3
Italia insulare	2.955	2.329	3.611	3.599	22,2	54,5
Italia	89.139	66.070	139.299	114.699	56,3	73,6
POPOLAZIONE TOTALE RESIDENTE PER RIPARTIZIONE E CLASSE DI ETÀ – ANNO 2003 E 2006						
RIPARTIZIONI	01/01/2003		01/01/2006		incremento %	
	0-2	3-5	0-2	3-5	0-2	3-5
Italia nord-occidentale	398.475	384.539	424.434	415.719	6,5	8,1
Italia nord-orientale	293.887	283.463	312.865	305.919	6,5	7,9
Italia centrale	283.426	275.552	307.165	295.726	8,4	7,3
Italia meridionale	428.669	436.387	419.444	433.154	- 2,2	- 0,7
Italia insulare	190.217	193.782	191.335	192.691	0,6	- 0,6
Italia	1.594.674	1.573.723	1.656.243	1.643.209	3,8	4,4

Occorre rilevare che la crescita dei bambini stranieri nella fascia di età 0-2 anni e 3-5 anni si registra in modo particolare al Centro e al Nord, contribuendo all'aumento della popolazione residente nel complesso in queste aree del Paese. Al Sud al contrario, l'incidenza più contenuta del fenomeno (circa il 2% di bambini stranieri sul totale dei bambini residenti a differenza del 12-13% del centro nord) non riesce a compensare la diminuzione di popolazione in queste fasce di età dovuta alla continua diminuzione della fecondità.

Ci si deve pertanto confrontarsi con una richiesta di servizi per l'infanzia crescente da parte delle famiglie straniere ed eterogenea in ragione dei diversi modelli culturali e delle specificità dei modelli insediativi dei cittadini stranieri a livello comunale e talvolta, come avviene nel caso dei grandi comuni, sub-comunale.

Si tratta di una opportunità da cogliere per la rilevanza che le seconde generazioni assumono nel processo di integrazione della popolazione immigrata. Questi bambini, infatti, compiendo tutto o parte del loro percorso formativo nel nostro Paese si troveranno sempre più fre-

quentemente a far da ponte tra due culture e a fungere da acceleratori del processo di integrazione tra le loro famiglie e la comunità che li accoglie (vedi tabella 1).

Genitori sempre più istruiti e madri sempre più presenti nel mercato del lavoro

La diffusione della scolarizzazione ha comportato un forte aumento dei livelli di istruzione delle donne e, conseguentemente, delle madri: se nel 1980 il 40% era composto dei nati avevano una madre con la licenza elementare, dieci anni dopo, queste ultime scendono al 14% e nel 2003 sono solo l'1,7. All'opposto si osserva un considerevole aumento dei nati da donne con titolo di studio medio alto: le madri con diploma di scuola media superiore sono aumentate dal 19 per cento del 1980 al 30 per cento del 1990 fino a superare il 54 per cento nel 2003. Le laureate sono quadruplicate passando dal 4 al 16 per cento.

Parallelamente all'aumento del livello di istruzione si osserva un importante incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (vedi tabella 2).

Tabella 1

POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE/POPOLAZIONE TOTALE RESIDENTE PER RIPARTIZIONE R CLASSE DI ETÀ – ANNI 2003 E 2006				
RIPARTIZIONI	01/01/2003		01/01/2006	
	0-2	3-5	0-2	3-5
Italia nord-occidentale	8,6	6,6	12,8	10,7
Italia nord-orientale	9,1	6,9	13,5	11,0
Italia centrale	6,9	5,2	10,0	8,7
Italia meridionale	1,3	1,0	2,0	1,7
Italia insulare	1,6	1,2	1,9	1,9
Italia	5,6	4,2	8,4	7,0

Tabella 2 – Genitori sempre più istruiti e madri sempre più presenti nel mercato del lavoro

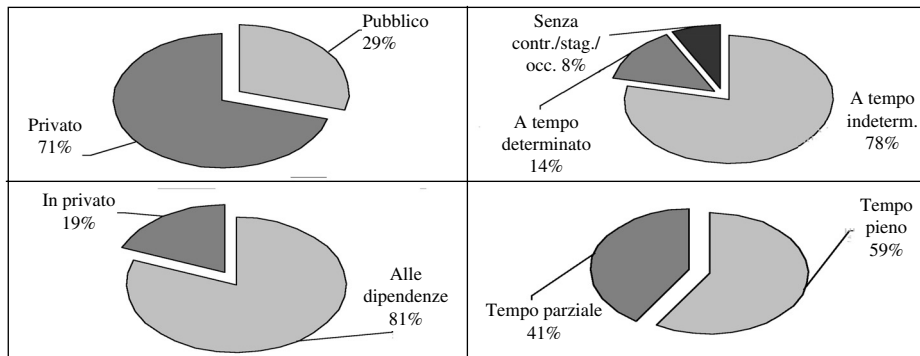
CONDIZIONE PERSONALE DELLA MADRE ALL'INTERVISTA	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE	ITALIA
OCCUPATA	67,9	60,2	38,3	55,2
IN CERCA DI OCCUPAZIONE	3,4	5,2	7,2	5,2
CASALINGA	27,5	33,0	52,2	37,9
IN ALTRA CONDIZIONE	1,2	1,6	2,3	1,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Il 63,3 per cento delle donne divenute madri nel 2003 aveva, al momento del parto un lavoro, o era in cerca di un'occupazione. Questa proporzione scende al 60,4% (55,2% occupate e 5,2% in cerca di occupazione) quando come riferimento temporale si considera il momento dell'intervista, ovvero, circa due anni dopo la nascita del bambino. A distanza di 2 anni dalla nascita del bambino sono oc-

cupate il 67,9% delle madri residenti al Nord, il 60,2% delle residenti al Centro e solo il 38,3 delle madri residenti al Sud e nelle Isole.

Queste proporzioni sono il risultato delle differenze in termini di opportunità e vincoli che caratterizzano il mercato del lavoro. Considerando il lavoro svolto dalle madri al momento dell'intervista, nel 71 per cento dei casi, si svolge nel settore

Caratteristiche del lavoro delle madri all'intervista, anno 2005



Fonte: Indagine campionaria sulle nascite, anno 2005, dati provvisori

privato. La maggioranza delle madri ha un contratto a tempo indeterminato (78,2%) anche se questa forma contrattuale risulta in diminuzione rispetto alla precedente indagine realizzata nel 2002 (allora riguardava l'83,2% delle madri occupate) a favore di modalità di lavoro atipiche: il 14,2% ha un contratto a tempo determinato e il 7,5% svolge lavori occasionali, stagionali o senza contratto.

L'81 per cento delle madri lavoratrici svolge la propria professione alle dipendenze e il 41 per cento lavora a tempo parziale.

Occorre particolare attenzione al fenomeno emergente delle madri che lavorano come atipiche in quanto potrebbero risultare penalizzate dai criteri di accesso ai servizi per l'infanzia.

Le lavoratrici scoraggiate

Ci sono madri che lasciano o perdono il lavoro dopo la nascita dei figli, sono il 18,4 per cento di tutte le madri occupate all'inizio della gravidanza (nel 2002 erano il 20%) quelle che non lavorano più al momento dell'intervista.

In particolare, il 5,6 per cento è stata licenziata o ha perso il lavoro in seguito alla cessazione dell'attività lavorativa che svolgeva (per scadenza di un contratto a tempo determinato o per chiusura dell'attività); il 12,4 per cento, al contrario, si è licenziata per via degli orari inconciliabili con i nuovi impegni familiari o per poterli dedicare completamente alla famiglia.

Il rischio di perdere o lasciare il lavoro dopo la nascita di un figlio presenta rilevanti differenze se si considera la ripartizione geografica di residenza delle donne o il loro livello di istruzione. Non lavorano più dopo la nascita dei figli il 25

per cento delle madri residenti al Sud contro il 15 per cento delle residenti al Nord. Lasciano o perdono il lavoro il 32 per cento delle madri che hanno al massimo la licenza media e solo il 7,8 per cento delle laureate. Infine le lavoratrici scoraggiate sono soprattutto giovani madri: il 30 per cento delle madri con età compresa tra 25 e 29 anni e ben il 40 per cento delle madri con meno di 25 anni non risultano più occupate a due anni di distanza dalla nascita dei figli.

Lasciare o perdere il lavoro comporta in molti casi pesanti conseguenze sulla condizione socio-economica della famiglia; nelle famiglie con figli due redditi sono spesso necessari. Quando entrambi i genitori lavorano, è il 13,5% delle famiglie che si è trovato a dover fronteggiare delle situazioni di difficoltà economiche dopo la nascita del bambino. Quando le madri sono casalinghe, al contrario, questa proporzione sale al 16,7%. Infine, tra le donne che risultano in cerca di occupazione ben il 26,1% ha dichiarato di avere avuto problemi economici.

Lasciare il lavoro, è nell'intenzione di molte madri, una scelta momentanea. Si è visto, infatti, che tra tutte le donne che hanno svolto una attività lavorativa nel corso della loro vita, ma che non lavorano ne all'intervista né in gravidanza, il 67% desidera tornare a lavorare in futuro. Mentre questa percentuale è del 43% per le donne che non hanno mai lavorato. Tuttavia, una interruzione nell'attività lavorativa può comportare un rischio elevato di non reinserirsi nel mondo del lavoro, o di rimanerne a lungo al di fuori. Questo è ancora più vero in presenza di minori opportunità di lavoro come accade nel Mezzogiorno, ripartizione in cui risiedono prevalentemente le donne che non lavorano.

L'accesso ai servizi all'infanzia dovrebbe essere possibile anche per le madri disoccupate e per quelle in cerca di occupazione. L'impossibilità per queste donne di avvalersi di questo tipo di servizi almeno fino ai 3 anni di vita dei bambini (ovvero fino all'accesso alle scuole dell'infanzia) comporta una posticipazione del loro reingresso nel mercato del lavoro e il protrarsi di situazioni di disagio economico.

Le difficoltà di chi mantiene il lavoro

La maggior parte delle donne prosegue l'attività lavorativa che svolgeva in gravidanza (72,5%). L'indagine consente di dare voce a queste donne, chiedendo loro una valutazione soggettiva sull'esistenza o meno di ostacoli che si frappongono alla conciliazione dei tempi del lavoro con quelli familiari e, più in generale, di vita.

Il 40,2 per cento delle madri che lavorano dichiara di avere delle difficoltà nel conciliare la vita lavorativa con quella familiare. Gli aspetti più critici del lavoro

svolto risultano in particolare: la rigidità nell'orario di lavoro (nel senso di non poter entrare più tardi o uscire anticipatamente se necessario, o usufruire di ore di permesso privato, ecc.) e lo svolgere turni, lavorare la sera o nel fine settimana.

Riferiscono difficoltà superiori alla media le madri un'istruzione più elevata (il 48,8% delle laureate) e quelle che lavorano full-time (49,8%).

I problemi di conciliazione sono minori per le madri che possono usufruire delle reti di aiuto informale: il 38% delle madri che si avvalgono dell'aiuto dei nonni contro il 46,5 per cento di chi usufruisce dell'asilo nido pubblico e il 47,2 per cento di chi affida il bambino ad una baby-sitter. Richiesta di flessibilità degli orari e delle modalità di frequenza dei servizi all'infanzia.

Le strategie di cura utilizzate dalle coppie con figli piccoli rappresentano una dimensione rilevante della conciliazione famiglia-lavoro. Le madri che lavorano si avvalgono di una rete di aiuti per la cura dei bambini.

Le reti formali e informali per la cura dei bambini – Madri che lavorano

PERSONE O SERVIZI CHE SI OCCUPANO DEL BAMBINO QUANDO LA MADRE LAVORA							
Variabili	I genitori	I nonni	La baby sitter	L'asilo nido pubblico	L'asilo nido privato	Altri parenti o amici	Totale
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA							
Nord Ovest	6,5	56,9	8,7	12,9	12,1	2,8	100,0
Nord Est	6,4	53,1	7,2	18,6	12,6	2,1	100,0
Centro	7,3	50,5	8,8	16,7	13,6	2,9	100,0
Sud	9,5	49,2	12,2	5,4	17,5	6,2	100,0
Isole	8	44,4	10,2	11,8	21,4	0	100,0
Totale	7,3	52,3	9,2	13,5	14,3	3,4	100,0

TITOLO DI STUDIO DELLA MADRE							
nessun titolo o licenza elementare	84,8	5,9	0	0,5	4,3	4,5	100,0
Licenza di scuola media inferiore	0,7	64,6	4,9	10,2	11,3	8,3	100,0
Diploma scuola media superiore	7,7	54,5	7,5	13,5	14,2	2,6	100,0
Laurea e più	5,4	42,6	16,4	16,2	17,1	2,3	100,0
Totale	7,3	52,3	9,2	13,5	14,3	3,4	100,0
ORDINE DI NASCITA							
1° ordine	6,3	56,5	6,8	11,5	16,1	2,7	100,0
2° ordine	8	49,8	10,1	15,8	12,7	3,5	100,0
3° ordine e oltre	10,8	35,1	20,8	16,4	9,4	7,5	100,0
Totale	7,3	52,3	9,2	13,5	14,3	3,4	100,0

Fonte: Indagine campionaria sulle nascite, anno 2005, dati provvisori

I dati dell'indagine campionaria sulle nascite mostrano quanto continua ad essere intenso il ricorso alla rete di aiuti informale e alla solidarietà intergenerazionale. Poco più della metà dei bambini nella fascia di età 1-2 anni (il 52,3%) sono, infatti, affidati ai nonni quando la madre lavora, il 13,5% frequenta un asilo pubblico, il 14,3 un asilo privato, il 9,2% è affidato ad una baby-sitter e il 7,3% è accudito dagli stessi genitori. Rispetto al 2002 si ravvisano alcuni segnali di sviluppo del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Si è avuto, infatti, un lieve incremento della proporzione di bambini che frequentano un asilo nido pubblico (+1,3%) e soprattutto privato (+3,5%), prevalentemente a discapito dei bambini affidati alla baby-sitter (-2%) o accuditi dagli stessi genitori (-1,6%).

L'analisi territoriale conferma che il modello di affidamento prevalente è rappresentato sempre dai nonni, mentre emer-

gono differenze rilevanti quando si considerano gli asili nido: i bambini, tra uno e due anni, che frequentano un nido pubblico sono solo il 7,5% nel Mezzogiorno, mentre sono il 16,7% al Centro e il 15,3% al Nord. Si può osservare che la quota di bambini primogeniti che frequentano l'asilo nido pubblico è più bassa (11,5%) rispetto ai bambini che hanno dei fratelli (circa il 16%).

All'aumentare del titolo di studio della madre diminuisce la quota di bambini affidati ai nonni a favore della baby-sitter e dell'asilo nido (sia pubblico, sia privato).

Le percentuali più elevate di bambini che frequentano un asilo nido pubblico si registrano nella provincia autonoma di Trento (28,9%), in Emilia-Romagna (26,1%), in Toscana (21,1%), nelle Marche (17,5%) e in Liguria (17,3%). Al contrario i livelli più bassi si osservano nelle regioni del Sud e in particolare in Campania (2,2%), in Calabria (3,2%), in

Persone o servizi a cui è affidato prevalentemente il bambino quando la madre lavora

	GENITORI	NONNI	ALTRI FAMILIARI O AMICI	UNA BABY SITTER	ASILO NIDO PUBBLICO 2005	ASILO NIDO PUBBLICO 2002
PIEMONTE	7,76	58,06	2,90	6,95	12,01	14,90
VALLE D'AOSTA	13,12	43,92	3,31	7,46	22,24	11,70
LOMBARDIA	5,72	57,03	2,64	9,58	12,57	13,89
BOLZANO	13,03	48,88	4,08	7,89	12,35	4,77
TRENTO	7,03	48,44	1,21	4,68	28,93	30,96
VENETO	6,89	52,32	2,36	9,68	12,45	9,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	7,50	57,82	3,02	5,01	10,24	11,19
LIGURIA	8,31	54,22	1,20	7,40	17,28	12,88
EMILIA ROMAGNA	4,90	53,60	0,63	5,47	26,11	23,15
TOSCANA	8,41	53,18	1,62	5,58	21,11	13,84
UMBRIA	8,31	52,47	1,39	5,85	14,61	17,79
MARCHE	7,57	55,94	0,90	6,86	17,50	11,64
LAZIO	6,25	46,28	3,95	12,56	13,33	11,43
ABRUZZO	10,09	51,80	3,32	8,12	10,40	13,24
MOLISE	7,38	66,13	5,96	10,31	5,42	1,56
CAMPANIA	7,83	47,46	7,20	14,99	2,24	3,52
PUGLIA	10,36	47,97	5,72	10,47	8,49	3,52
BASILICATA	9,34	54,09	6,30	10,82	8,58	9,04
CALABRIA	12,45	51,19	6,16	11,67	3,24	3,06
SICILIA	7,77	48,12	3,20	9,80	12,02	6,54
SARDEGNA	8,72	32,98	6,21	11,46	10,98	11,63
ITALIA	7,31	52,31	3,14	9,16	13,48	12,09

Fonte: Indagine campionaria sulle nascite, anno 2005, dati provvisori

Molise (5,4%), nella Puglia e nella Basilicata (8,5%).

Quando si considera la frequenza ad un asilo nido privato, al contrario, si riscontrano generalmente valori percentuali più elevati dove è meno frequente il ricorso all'asilo nido pubblico (18,7% nel Mezzogiorno contro il 12,3% del Nord e il 13,6% del Centro).

Variazioni regionali 2002-2005

In media i bambini che frequentano un asilo pubblico sono aumentati dell'1,4%

tra il 2002 e il 2004 mentre per l'asilo privato l'aumento medio nazionale è del 4%.

Nel caso dell'asilo pubblico gli incrementi maggiori si riscontrano in Valle d'Aosta (+10%), nella Provincia autonoma di Bolzano e in Toscana (+7%), nelle Marche (+6%), in Sicilia e in Puglia (+5%), in Emilia-Romagna (+3%).

Gli incrementi maggiori nella frequenza di asili nido privati si registrano in Campania (+10%), Lombardia, Umbria e Abruzzo (+7%), Friuli Venezia Giulia e Sicilia (+6%).

Questi risultati sembra essere in ac-

cordo con il crescente sviluppo di un mercato dell'offerta privata, pur in molti casi in regime di convenzione con enti locali, mercato che spesso trova maggiori prospettive di espansione là dove i servizi pubblici sono meno diffusi.

Le madri mostrano atteggiamenti decisamente positivi nei confronti dei servizi per l'infanzia sia pubblici che privati.

Il 68% dei bambini che frequentano un asilo pubblico, lo fa per una scelta volontaria dei genitori, scelta motivata dall'esi-

genza di far socializzare il figlio con altri coetanei 23%, dalla condivisione dell'approccio educativo (13%), dalla comodità (12%) e dalla fiducia nella qualità delle cure date al bambino e (10%).(tabella 3)

Nel caso dell'asilo privato è più elevata la quota di madri che dichiarano di non avere altre alternative.

Questo accade perché in alcuni casi la scelta privata è effettuata per impossibilità di iscrivere il bambino ad un asilo pubblico.

Tabella 3 – Atteggiamento nei confronti dei servizi all'infanzia – Madri che lavorano

MOTIVI PER CUI LE MAMME SCELGONO L'ASILO NIDO	ASILO PUBBLICO	ASILO PRIVATO	TUTTI I TIPI DI ASILO
PER L'APPROCCIO EDUCATIVO	12,9	7,7	10,3
PER FAR SOCIALIZZARE IL BAMBINO	23,0	25,1	24,1
PER LA CONVENIENZA ECONOMICA	3,6	1,7	2,6
PER LA FIDUCIA	10,0	7,2	8,6
PER LA FLESSIBILITÀ DEGLI ORARI	1,5	2,8	2,2
PER COMODITÀ	11,6	11,0	11,3
PER NON ESPORRE IL BAMBINO AL RISCHIO DI FREQUENTI MALATTIE	0,0	0,1	0,0
PER L'IGIENE	0,0	0,2	0,1
PER LA QUALITÀ DELLE CURE DATE AL BAMBINO	3,7	1,1	2,3
NON AVEVO ALTRE ALTERNATIVE	32,0	40,7	36,5
ALTRO	1,6	2,4	2,0
RIFIUTA DI RISPONDERE	0,0	0,0	0,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine campionaria sulle nascite, anno 2005, dati provvisori

Livello di soddisfazione delle madri

Le donne intervistate esprimono un elevato grado di soddisfazione rispetto alle cure ricevute dai bambini all'asilo nido, in modo particolare, per quanto riguarda "il gioco e la stimolazione intellettuale" e "l'approccio educativo" e questo è vero tanto per gli asili pubblici che privati. (vedi tabella 4)

L'indagine consente, inoltre, di avere indicazioni circa la domanda potenziale di servizi socio-educativi per la prima infanzia espressa dalle madri lavoratrici, con particolare riferimento ai bambini nella fascia di età 1-2 anni (vedi tabella 5). È stato chiesto a tut-

te le madri (lavoratrici o meno) dei bambini che non frequentano un asilo, se avrebbero preferito questa soluzione e, se sì, perché non hanno dato seguito alle loro preferenze. Tra le madri che non si avvalgono di un asilo nido il 28,3% ha dichiarato che, in realtà, avrebbe voluto. Si tratta di poco più di 62.000 bambini tra 1 e 2 anni di età dei quali:

- il 22% non hanno potuto frequentare l'asilo nido perché non ci sono strutture nel comune di residenza o sono troppo distanti da casa;
- il 19% perché non hanno trovato posto;
- il 29% perché il costo della retta è troppo elevato;

Tabella 4 – Livello di soddisfazione delle madri – Madri che lavorano

ASPETTI RELATIVI ALLA CURA DEL FIGLIO	NIDO PUBBLICO			NIDO PRIVATO		
	GRADO DI SODDISFAZIONE			GRADO DI SODDISFAZIONE		
	ALTO	MEDIO	BASSO	ALTO	MEDIO	BASSO
L'IGIENE	66,1	32,7	1,2	61,9	37,0	1,1
L'ALIMENTAZIONE	64,5	33,6	1,8	57,9	38,5	3,6
IL RIPOSO	60,0	35,6	4,4	55,7	38,9	5,4
LA SICUREZZA	62,1	34,5	3,3	61,3	36,3	2,4
LA SALUBRITÀ DELL'AMBIENTE	61,6	35,2	3,2	61,3	36,4	2,2
IL GIOCO E LA STIMOLAZIONE INTELLETTIVA	72,3	26,9	0,7	69,9	27,9	2,2
L'APPROCCIO EDUCATIVO	70,9	28,3	0,8	68,6	29,3	2,1

Fonte: Indagine campionaria sulle nascite, anno 2005, dati provvisori

Tabella 5 – La domanda potenziale di asili nido – Tutte le madri

MOTIVI DELLA MANCATA FREQUENZA										
LE SAREBBE PIACIUTO MANDARE SUO FIGLIO ALL'ASILO NIDO? SI=63422	NON CI SONO ASILO NEL COMUNE	ASILO TROPPO DISTANTIA	MANCANZA DI POSTI	RETTA TROPPO CARA	ORARI INCONCILIABILI	RITIRATO PERCHÉ SI AMMALAVA TROPPO SPESSO	RITIRATO PERCHÉ NON SI È ADATTATO BENE	RITIRATO POICHÉ INSODDISFATTA	ALTRO	
PIEMONTE	29,81	16,16	3,13	27,26	29,87	4,92	1,76	1,29	1,40	14,21
VALLE D' AOSTA	22,94	33,88	0,00	23,97	17,36	7,44	0,00	5,79	0,00	11,57
LOMBARDIA	24,76	12,16	5,97	9,95	43,59	7,59	6,52	0,0	2,95	9,87
BOLZANO	27,58	37,24	16,63	10,54	21,78	1,87	0,00	2,11	0,00	9,84
TRENTO	30,14	40,78	1,71	12,25	26,98	2,64	5,43	0,00	0,00	10,23
VENETO	26,69	7,57	4,49	7,80	44,64	14,65	7,96	0,25	1,28	11,36
FRIULI	27,13	6,77	2,28	18,19	44,04	6,92	1,99	0,00	0,44	19,37
LIGURIA	30,51	12,36	4,38	30,46	17,50	10,29	13,42	1,89	0,00	9,70
EMILIA ROMAGNA	31,30	5,61	2,87	42,12	29,92	7,51	2,61	1,59	0,00	7,78
TOSCANA	32,26	11,46	2,83	34,45	30,83	8,72	3,95	0,00	0,00	7,75
UMBRIA	32,20	17,75	3,25	15,72	32,05	6,19	6,90	2,23	0,00	15,92
MARCHE	28,14	5,56	1,84	32,07	29,43	5,72	7,02	0,00	1,35	17,01
LAZIO	33,27	13,91	7,82	26,80	18,76	7,31	1,01	1,62	1,06	21,70
ABRUZZO	29,36	23,60	11,28	13,68	13,04	4,32	10,56	0,88	5,44	17,20
MOLISE	31,31	56,01	8,47	1,91	10,93	11,48	0,00	1,91	0,00	9,29
CAMPANIA	29,65	31,45	6,25	4,17	23,12	3,99	4,86	3,52	1,04	21,61
PUGLIA	28,33	21,95	5,32	7,35	18,91	2,79	8,91	2,53	0,78	31,45
BASILICATA	34,37	54,98	5,14	9,19	13,71	2,96	2,18	1,25	1,09	9,50
CALABRIA	29,05	44,20	6,08	4,05	13,85	2,70	7,71	5,46	2,48	13,46
SICILIA	20,84	22,83	0,49	27,15	11,86	6,78	3,77	4,13	0,59	22,40
SARDEGNA	34,33	42,49	2,02	8,81	24,48	9,40	4,57	0,00	0,00	8,22
ITALIA	28,33	17,37	4,78	18,94	29,09	7,05	5,03	1,39	1,27	14,84

Fonte: Indagine campionaria sulle nascite, anno 2005, dati provvisori

- il 22 % per motivazioni riconducibili sia ad elementi di rigidità dell'offerta, ritenuti inconciliabili con i tempi di vita del bambino o familiari, che alla qualità delle cure fornite.

L'analisi territoriale evidenzia ancora una volta importanti differenze. Sono soprattutto le madri residenti nelle regioni del Sud a lamentare la carenza dei servizi socio-educativi, mentre al contrario i costi elevati rappresentano la motivazione principale per non aver iscritto il bambino all'asilo nido indicata dalle madri residenti al Nord e al Centro.

Alcune considerazioni

Questi risultati suggeriscono alcune considerazioni circa la domanda di servizi socio-educativi espressa dalle madri intervistate.

- Appare evidente la necessità di incrementare la diffusione dei servizi sul territorio, non solo nelle regioni del Sud dove la carenza è particolarmente marcata, ma anche al Centro e al Nord.
- Più i servizi socio-educativi per l'infanzia sono diffusi e funzionano bene, infatti, più ne aumenta la richiesta: avvalersi del servizio diventa una scelta educativa da parte di un numero sempre crescente di genitori. È quanto emerge anche dai dati riferiti alle regioni italiane: la domanda di asili nido è spesso superiore alla media nazionale proprio nelle regioni in cui questi servizi sono maggiormente diffusi.
- Esiste poi una parte rilevante di domanda che resta insoddisfatta per il costo elevato del servizio. È importante sottolineare che rispetto al 2002, è aumentata di 10 punti percentuali la proporzione di madri che

ritiene insostenibile il costo della retta, mentre è diminuita di circa 5 punti percentuali la proporzione di donne che denuncia la carenza di strutture o di posti disponibili.

- Il problema delle rette elevate richieste alle famiglie richiede, dunque, una specifica attenzione soprattutto in un contesto di continua riduzione dei fondi pubblici disponibili per i servizi all'infanzia.
- Esiste una quota di domanda non soddisfatta per aspetti legati sia all'organizzazione che alla funzionalità del servizio offerto. Parte di questa domanda potrebbe trovare rispondenza in una maggiore articolazione dell'offerta che, accanto agli asili nido, preveda anche servizi integrativi diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento, al fine di garantire ai bambini e alle loro famiglie una pluralità di risposte sul piano sociale ed educativo.

I LIVELLI ESSENZIALI DEI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA

Cristiano Gori

Istituto per la ricerca sociale – Milano

Il presente contributo intende discutere i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi alla prima infanzia nel nostro Paese, le loro potenzialità e la loro effettiva traduzione in pratica. Per farlo si propone un percorso articolato in quattro passaggi. Il primo paragrafo presenta il contenuto generale dei livelli. Il secondo paragrafo esamina le diverse funzioni che i livelli possono svolgere nei servizi alla prima infanzia, cioè come i livelli possono essere effettivamente impiegati. Si passa poi – è il terzo paragrafo – a discutere la concreta attuazione sinora conosciuta dai livelli, il “Piano Nidi 2007-2009”. Una breve conclusione indica quella che pare la sfida chiave per il prossimo futuro.

1. I livelli essenziali delle prestazioni

La riforma del Titolo V della Costituzione – avvenuta nel 2001 – ha modificato in profondità l’assetto istituzionale dello Stato italiano, ridisegnando l’equilibrio tra autonomia territoriale e unitarietà del sistema. Ha attribuito allo Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art.117, II comma, lett. m). I livelli assumono una

valenza cruciale per le politiche di l Paese. È competenza dello Stato definirli e fornire l’assicurazione ultima che ciascun Ente abbia le risorse economiche per garantirli. Nello scenario previsto dalla riforma del Titolo V definire i livelli e garantire la loro attuazione sono le uniche funzioni a disposizione dello Stato in materia di welfare.

La riforma del Titolo V ha previsto un insieme di adempimenti legislativi per dare un assetto definito al nuovo scenario costituzionale, destinato in loro assenza ad uno stato di incompiutezza e disordine. Oltre alla definizione dei livelli essenziali, essi riguardano prevalentemente la ridefinizione delle responsabilità finanziarie tra Stato e Regioni, l’introduzione di nuove modalità di coordinamento tra questi e il trasferimento di funzioni ora esercitate dallo Stato. L’esecutivo in carica dalla riforma del Titolo V alla primavera 2006 – il governo Berlusconi – non ha né introdotto i livelli essenziali né realizzato i suddetti adempimenti.

Nella legislatura 2001-2006 le politiche per la prima infanzia hanno sperimentato direttamente le conseguenze del mutato quadro costituzionale. Ci si riferisce qui alla vicenda dei due fondi vincolati per gli asili nido introdotti dal governo Berlusconi. Con la Finanziaria 2002 è

stato istituito il Fondo nazionale “per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro” (50 milioni per il 2002, 100 per il 2003, 150 per il 2004), mentre con la Finanziaria 2003 è stato introdotto il Fondo di rotazione per i nidi in azienda (10 miliardi annui). La Corte Costituzionale ha giudicato entrambi i Fondi incostituzionali – rispettivamente con sentenze 370/2003 e 320/2004 – poiché vincolano la destinazione delle proprie risorse ad una specifica categoria di utenti, la prima infanzia. In seguito alla riforma del Titolo V, invece, lo Stato non può più trasferire a Regioni ed Enti Locali risorse di cui sia vincolata la destinazione a favore di specifiche categorie di utenti. I fondi vincolati non trovano spazio nel nuovo scenario disegnato dalla riforma del Titolo V: si prevede che lo Stato da una parte effettui trasferimenti indistinti a Regioni ed Enti Locali e dall'altra indichi nei livelli essenziali il pacchetto di servizi e prestazioni da garantire alle diverse categorie di utenti in tutto il Paese.

Quale è il significato concreto che l'introduzione dei livelli essenziali assumerebbe nei servizi alla prima infanzia? I livelli sarebbero lo strumento per realizzare quella “Politica nazionale per i servizi alla prima infanzia” da lungo tempo attesa, prefigurata nelle varie proposte di riforma presentate ma mai concretizzata. Un intervento guidato dallo Stato finalizzato ad incrementare la presenza servizi alla prima infanzia nell'intera Italia, a raggiungere una base minima di offerta in tutto il Paese e a far crescere ogni Regione, a definire alcune comuni garanzie di qualità. Questo nell'ipotesi che l'introduzione dei livelli sia finalizzata all'auspicato sviluppo del sistema. I livelli, però, so-

no esclusivamente uno strumento, che può essere variamente impiegato in base all'obiettivo che s'intende perseguire.

2. La funzione dei livelli essenziali

Esistono numerose accezioni di livelli essenziali, che variano per profilo degli interventi, utenza considerata e risorse necessarie. Prima ancora che in base alle rispettive caratteristiche, tuttavia, i livelli si differenziano secondo la funzione che potrebbero svolgere, cioè secondo il significato che la loro introduzione potrebbe assumere nel panorama delle politiche socio-educative italiane.

I livelli potrebbero rappresentare l'opportunità per arrivare alla riforma, la funzione qui prospettata. Alla base c'è la scelta del governo nazionale di assumere una maggiore responsabilità verso questo settore, tradizionalmente negletto. La riforma incrementa sostanzialmente la spesa, garantisce un minimo di omogeneità in tutto il paese (per quantità e qualità) e amplia i diritti di bambini e famiglie. Definisce un progetto per l'insieme servizi alla prima infanzia, di cui la definizione dei livelli essenziali costituisce un tassello. Un progetto rivolto a tutto il Paese, che vuole far compiere un passo in avanti anche alle Regioni più avanzate.

La riforma viene attuata attraverso un percorso pluriennale di natura graduale. Si definiscono inizialmente pochi e chiari obiettivi finali, alcuni passaggi intermedi, le risorse certe a disposizione nei diversi anni. Particolare rilievo assumono gli strumenti per sostenere il percorso, cioè il sistema di monitoraggio e quello di accompagnamento a Regioni e Autonomie Locali.

Gli obiettivi dovrebbero essere quelli legati alla costruzione della “Politica na-

zionale per i servizi alla prima infanzia” sopra richiamata: l’incremento dell’offerta (la carenza di asili nido rappresenta un tratto di fondo del sistema italiano di welfare, così come il ritardo rispetto agli altri paesi europei), un livello base in tutto il Paese, la crescita in ogni Regione (la scarsità complessiva dell’offerta si coniuga con la sua eterogenea diffusione. Si vuole portare tutto il paese ad un livello minimo di offerta, obiettivo equitativo intrinsecamente connesso ai motivi di una politica nazionale ed alla natura dei livelli essenziali. Allo stesso tempo si vuole incrementare l’offerta in tutte le Regioni, comprese quelle più avanzate), la definizione di garanzie di qualità (i nidi sono regolati dalle normative regionali mentre mancano indicazioni nazionali. Poiché esiste una notevole differenziazione nella qualità dei servizi forniti la riforma dovrebbe garantire in tutto il paese un livello qualitativo di base, lasciando poi spazio all’azione delle Regioni in materia).

L’introduzione dei livelli può anche svolgere una funzione di natura assai diversa. Può, infatti, costituire un adempimento che non realizza l’auspicato cambiamento. In questa alternativa si adempie alla definizione dei livelli senza compiere la riforma. Alla base c’è la decisione del governo centrale di non assumere maggiore responsabilità verso i servizi socio-educativi.

La definizione dei livelli non è parte di un progetto per lo sviluppo del settore e, dunque, non viene attivato un percorso pluriennale di crescita fatto di obiettivi definiti, risorse certe e cammino graduale. In concreto si possono immaginare livelli così bassi da sancire l’esistente o poco più, in termini di copertura dell’utenza così come di criteri di qualità.

3. I livelli in pratica: il “Piano Nidi 2007-2009”

È maturata da tempo nel dibattito la richiesta che lo Stato assuma la responsabilità di promuoverne lo sviluppo, come accade negli altri Paesi europei (Musatti, 2007). Il Piano Nidi del Governo Prodi è il primo intervento nazionale organico dalla legge 1971/1044 e costituisce un atto iniziale in questa direzione (Cabras, 2007; tab. 1). Costituisce, altresì, un primo tentativo di introdurre i livelli essenziali nei servizi alla prima infanzia,

Partiamo da un’osservazione di metodo. Non è stato prodotto alcun documento di accompagnamento al Piano Nidi, che ne illustrasse concretamente gli obiettivi, ne configurasse il percorso attuativo e ne spiegasse le modalità di funzionamento. L’unico testo disponibile è quello del Piano – un’intesa siglata in Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali – che ha diversi passaggi poco chiari e soggetti a molteplici interpretazioni. L’assenza di documenti esplicativi e di un adeguato supporto informativo contribuisce alla ridotta credibilità delle politiche nazionali per i servizi e all’esiguo dibattito pubblico in materia.

Veniamo alla natura degli interventi. Il Governo ha indicato che tutti gli stanziamenti devono essere utilizzati per creare nuovi posti. Vi si potrà giungere attraverso la costruzione di nuovi servizi, dopodiché i Comuni dovranno sostenere i relativi maggiori costi di gestione senza che siano state fornite loro apposite risorse. Oppure si potranno finanziare posti ulteriori in realtà che già esistono, con l’incognita che il Piano garantisce stanziamenti triennali senza garanzie di continuazione successiva.

Dedicare i finanziamenti esclusivamente alla creazione di posti comporta il

vantaggio politico di poter dichiarare un aumento comunque significativo di utenti pure in presenza di uno stanziamento limitato. Le esperienze e le ricerche, tuttavia, indicano che per promuovere una crescita strutturale è necessario sostenere in modo duraturo i maggiori costi di gestione dei Comuni ed alleviare le spese a carico delle famiglie (le quali pagano rette sovente elevate e vengono aiutate a farlo solo da un'esigua detrazione fiscale). Senza interventi sui costi di gestione e sulla spesa familiare, che siano destinati a rimanere, non è possibile immaginare una vera svolta (Faltoni e Peruzzi, 2007).

Sarebbero bastati ulteriori 400 milioni annui – secondo la stima della Fondazione Gorrieri – per coniugare un incremento di posti sino al 17% nel triennio con il sostegno dei costi di gestione (Brunetti e Tardiola, 2007; Gori, 2007b). Il finanziamento previsto è assai minore degli sforzi compiuti in altri Paesi, come in Gran Bretagna con la *National Childcare Strategy* avviata da Blair nel 1997 e in Germania con il Piano Nidi 2007-2013 lanciato dalla Merkel. Lo Stato italiano ha deciso di stanziare per il proprio Piano in media 153 milioni di Euro annui nel triennio, mentre le altre risorse provengono dalle Regioni. Nel 2007 tra Finanziaria ed extragettilo lo Stato ha assunto decisioni di spesa per 31,4 miliardi di Euro. Il confronto tra i due valori indica che si sarebbe potuto dedicare ai nidi una cifra ben maggiore.

In un settore tanto importante e così bisognoso di ampliarsi attivare una riforma accompagnandola con uno stanziamento assai inadeguato può risultare controproducente. Non permette di modificare sostanzialmente la situazione, non consente incisivi processi di programmazione e monitoraggio, provoca nei cittadini aspettative in

seguito deluse e causa agli operatori difficoltà di lavoro. “Mettere a disposizione di settori cruciali risorse palesemente inadeguate non è un ‘segno di buona volontà’ ma è causa di involuzioni nella realizzazione di corretti processi di riforma. L’inadeguatezza dell’intervento porta spesso ad usi inefficaci delle scarse risorse e all’impossibilità di implementare interventi significativi di programmazione e soprattutto di controllo dell’uso delle risorse in un contesto ormai di tipo federale...rende ancor più evidenti i gap di capacità amministrativa di molti enti e contribuisce quindi a rafforzare l’idea che l’unica soluzione sia l’arretramento dell’intervento pubblico e la via della soluzione privata assistita dallo sgravio fiscale” (Baldini e Bosi, 2008).

Ciò detto, il cammino di sviluppo indicato dal Piano fa proprie interessanti indicazioni della letteratura secondo cui l’introduzione dei livelli deve avvenire in modo “dinamico” (Bosi, 2007) attraverso un percorso che veda crescere tutte le Regioni, ognuna dal proprio diverso punto di partenza. Un cammino dove la strada è la stessa ma ci si trova a punti diversi e tutti crescono, pure tenendo in considerazione le necessarie esigenze perequative. Si tratta di un percorso da seguire con attenzione poiché è utile per capire come i livelli potranno essere concretizzati anche in altri settori.

Il Piano non contiene indicazioni sulla qualità degli interventi e prevede che ogni nuovo servizio debba rispettare gli standard della Regione in cui si trova, come accade abitualmente. Sarebbe stato utile, invece, fissare alcuni standard di base validi in tutto il Paese. Avrebbero assicurato l’utilizzo appropriato delle risorse stanziolate dallo Stato ed avrebbero spinto le Regioni più deboli in merito a migliorare; con il Piano, inoltre, si possono finanziare

alcune tipologie di servizi – ad esempio i nidi a domicilio – nelle quali il mantenimento della qualità richiede particolare attenzione. Non si tratta di essere puristi della qualità in un Paese con una pressante esigenza di crescita quantitativa degli interventi per la prima infanzia e neppure di dimenticare che gli standard sono una responsabilità essenzialmente regionale, ma semplicemente di prevedere alcune garanzie di base per l'intera Italia.

Per verificare l'attuazione viene opportunamente introdotto un sistema di monitoraggio, i cui compiti dovrebbero essere ampliati. Nelle Regioni dove si registrino difficoltà a realizzare il Piano bisognerebbe prevedere meccanismi di affiancamento simili a quelli esistenti in Sanità. Bisognerebbe altresì promuovere lo scambio di esperienze regionali e locali – c'è un grande spazio per imparare gli uni dagli altri – come avvenuto in passato, in particolare con la legge 285/97 (“Promozione di diritti ed opportunità per infanzia ed adolescenza”). La concreta capacità dello Stato di sostenere Regioni ed Enti Locali nello sviluppo dei servizi alla prima infanzia dipenderà molto dalla costruzione di un siffatto sistema. Sono stati sinora compiuti primi atti ma adesso c'è il pericolo che tutto si fermi a causa della crisi politica e della riorganizzazione dovuta all'accorpamento dei Ministeri previsto per la prossima legislatura. È necessario nei prossimi mesi proteggere i nidi dalle turbolenze politiche, creando le condizioni affinché il sistema di monitoraggio possa svilupparsi.

Considerato nel suo insieme, il Piano Nidi ha un significato ambivalente. Si tratta – come detto – del primo intervento organico dal 1971 nei servizi alla prima infanzia ed ha avuto il pregio di riportarli dopo lungo tempo sulla scena politica na-

zionale. Il confronto tra lo stanziamento statale dedicato e l'ammontare complessivo di risorse mobilizzate lo scorso anno, tuttavia, mostra che essi sono ancora ben lontani dal diventare una priorità.

L'utilizzo dei livelli proposto dal Piano risulta parziale sotto due profili. Primo, sono livelli di natura esclusivamente quantitativa – un valore medio di utenza per tutto il Paese ed un valore minimo sopra cui devono collocarsi tutte le Regioni – mentre manca la dimensione qualitativa. Secondo, tutto lo sforzo è rivolto al raggiungimento degli obiettivi indicati nell'arco temporale di riferimento mentre non esistono meccanismi pensati per rimanere e per far operare il sistema a regime. L'intero Piano serve esclusivamente ad arrivare al 14% medio e al 6,5% minimo di posti, non è stato introdotto alcun meccanismo che sia destinato a durare, che possa costituire le basi su cui poggiare il futuro sistema dei nidi. Inserire i livelli, invece, dovrebbe significare attivare meccanismi destinati a rimanere nel tempo. Nell'insieme si tratta, dunque, di passi iniziali: è lo stesso Piano, peraltro, a sottolineare la necessità di integrarli con la definizione di livelli più corposi.

In ogni modo l'esperienza del Piano potrà essere assai utile alla complessiva riforma del welfare. Quelli della prima infanzia, infatti, sono gli unici livelli introdotti sinora nei servizi alla persona¹. Tanti aspetti su come tradurre i livelli in prati-

¹ Ci si riferisce all'insieme dei servizi socio-educativi, sociali e sociosanitari. Per i servizi sociosanitari sono stati introdotti alcuni livelli essenziali, nel 2001, che di fatto riguardano esclusivamente la suddivisione della spesa tra sociale e sanità, e che sono stati poco applicati.

ca si potranno comprendere solo attraverso l'esperienza: le conoscenze ottenute grazie a quella maturata nella prima infanzia saranno utili anche ad altri settori.

4. Conclusione

Il Piano Nidi costituisce un passo iniziale per la definizione dei livelli essenziali e per lo sviluppo dei servizi alla pri-

ma infanzia. Ora ci vuole l'auspicato salito in avanti, fatto di stanziamenti ben maggiori, pochi obiettivi cruciali e cambiamenti destinati a rimanere (Crema-schi, 2007). Aiuto alle spese delle famiglie, sostegno ai costi di gestione, operatività del monitoraggio e garanzie di qualità sono i punti chiave. Si tratta, detto altrimenti, di introdurre l'attesa legge di riforma dei servizi alla prima infanzia.

Tabella 1 – Il Piano Nidi 2007-2009

Si tratta dell'Intesa stipulata in Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali il 26 settembre 2007

Lo stanziamento complessivo ammonta a 743 milioni per tre anni, in media 248 milioni annui. La cifra è la somma di varie fonti: il Fondo dedicato del Ministero della Famiglia, ulteriori risorse di questo Ministero, risorse dell'Unione Europea (Quadro Strategico Nazionale) anticipate dalle disponibilità previste sul Fondo Aree Sottoutilizzate e contributi delle Regioni. Di questi 248, 153 provengono dal bilancio statale e 95 da Regioni e Unione Europea. I criteri di riparto tra le Regioni variano in base alle diverse fonti.

Si prevede nel triennio di portare la copertura media nazionale dei servizi alla prima infanzia dall'11% al 13% dei bambini entro i tre anni. Entro il periodo indicato sarà assicurato un livello minimo di copertura del 6% in tutte le Regioni italiane. Il Piano è stato approvato prima dell'ultima Finanziaria: con le risorse ulteriori lì stanziata il valore medio passa al 14% e il minimo al 6,5% (si veda la figura 1)

Le Regioni devono dedicare almeno la metà dei finanziamenti ai nidi tradizionali e possono destinare sino ad un massimo della metà delle risorse ad altri servizi socio-educativi, come micro-nidi, nidi aziendali, varie forme di nidi a domicilio e così via. Tutte le risorse stanziata devono essere dedicate esclusivamente alla creazione di nuovi posti

Non vi sono obiettivi di qualità poiché i nuovi servizi devono rispettare gli standard di qualità della Regione in cui si trovano

Per avviare la definizione dei livelli essenziali socio-educativi per la prima infanzia sono stabiliti un valore medio (13%) ed un valore minimo nazionale (6%) di copertura da raggiungere entro la fine del triennio. Si prevede l'istituzione di un Gruppo di lavoro paritetico con rappresentanti di Ministeri/Regioni/Anci/Upi, che elabori proposte per l'integrazione dei livelli essenziali

Figura 1 – Incremento dei posti...tratta da “IlSole-24Ore” del 4 febbraio 2008
Incremento dei posti negli asili pubblici e convenzionati con il pubblico previsto con l’attuazione del Piano triennale nidi e risorse disponibili nel triennio per regione.

Regioni	Situazione di partenza			Piano nidi nel triennio		
	Posti nei nidi	% copertura su bambini 0-3 anni	Risorse (in euro)	Nuovi posti realizzabili	Totali posti al 2010	% copertura al 2010 ^{***}
Piemonte	14.731	13,3	30.800.795	1.711	16.442	14,9
Valle d’Aosta	1.936	56,5	1.431.716	80	2.016	58,9
Lombardia	41.108	15,2	74.814.007	4.156	45.264	16,8
Bolzano (P. a.)	1.841	11,6	3.955.692	220	2.016	12,9
Trento (P. a.)	2.019	13,0	4.010.921	223	2.242	14,5
Veneto	14.416	10,7	39.464.070	2.192	16.608	12,3
Friuli	2.775	9,4	9.918.271	551	3.326	11,2
Liguria	5.558	15,7	10.510.155	584	6.142	17,3
Emilia Romagna	29.856	27,1	35.886.328	1.994	31.850	28,9
Toscana	21.450	23,6	29.408.379	1.634	23.084	25,4
Umbria	2.948	13,3	6.425.256	357	3.305	15,0
Marche	9.034	22,9	12.354.323	686	9.720	24,7
Lazio	13.793	9,1	51.798.065	2.878	16.671	11,0
Abruzzo	2.198	6,7	18.178.612	1.010	3.208	9,8
Molise	246	3,2	6.136.305	341	587	7,7
Campania	3.349	1,7	167.510.396	9.306	12.655	6,6
Puglia	5.937	5,0	78.801.332	4.378	10.315	8,6
Basilicata	815	5,1	10.437.620	580	1.395	8,8
Calabria	1.156	2,1	47.700.739	2.650	3.806	6,8
Sicilia	9.196	6,0	89.692.434	4.983	14.179	9,3
Sardegna	3.962	10,0	14.033.519	780	4.742	12,0
Totale o media	188.324	11,4	743.268.935	41.293	229.617	14,0

* Ultimi dati Istat disponibili (2004)

** Distribuzione basata sull’ipotesi di mantenere nel 2008 gli stessi criteri di ripartizione tra le regioni usati nel 2007.

*** La copertura raggiungibile al 2010 si basa su due ipotesi: che la consistenza della popolazione sia costante e che il costo medio unitario per la realizzazione di un nuovo posto sia pari a 18.00.

Fonte: elaborazione “Il Sole 24ore” su dati del dipartimento per le Politiche della famiglia

Tabella 2 – I punti del Piano Nidi

- *Chiarezza*

Il testo è di difficile comprensione e manca un documento esplicativo

- *Interventi*

Il Piano serve esclusivamente ad incrementare il numero di posti

Non sostiene i costi di gestione dei Comuni

Non sostiene la spesa delle famiglie

Si prevedono obiettivi quantitativi ma mancano criteri di qualità

- *Stanzamenti*

Primo passo ma assolutamente insufficienti

Avviare una riforma con uno stanziamento esiguo rischia di risultare controproducente. Positiva introduzione della concezione “dinamica” dei livelli

- *Monitoraggio*

Previsto in posizione di rilievo e da valorizzare

A rischio tra crisi politica e riorganizzazione dei Ministeri

- *Significato*

Il primo intervento organico nei servizi alla prima infanzia dal 1971

I nidi sono diventati un tema della politica nazionale ma non una priorità

Sono i primi livelli essenziali nei servizi alla persona

Bibliografia

BALDINI, M. E BOSI, P., 2008, *Le politiche sociali del Governo di Centrosinistra*, in AA.VV., “La politica in Italia. Edizione 2008”, Bologna, Il Mulino, in corso di pubblicazione.

BOSI, 2007, *Le politiche sociali per la Famiglia*, Intervento Conferenza Nazionale per la Famiglia, Firenze, maggio.

BRUNETTI, M., E TARDIOLA, A., 2007, *Il Piano asili*, in Guerzoni, L. (a cura di), “Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte”, Bologna, Il Mulino, pp 159-172.

CABRAS, D., 2007, *Un primo livello essenziale in materia di servizi socio-*

educativi per l’infanzia, in www.federalismi.it, numero 19/2007.

CREMASCHI, F., 2007, *Re Mida cercasi. Ovvero l’ingegneria dei cocci*, in “Bambini”, 11, pp6-7.

FALTONI, G E PERUZZI, P., 2007, *Qualità e costi dei servizi alla prima infanzia*, in “Prospettive sociali e Sanitarie”, 22, pp. 1-5.

GORI, C., 2007b, *I “livelli essenziali,” un’opportunità per la prima infanzia*, in Guerzoni, L. (a cura di), “Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte”, Bologna, Il Mulino, pp 135-158

MUSATTI, T., 2007, *Prima della scuola: i servizi educativi per i più piccoli*, in “Economia e Lavoro”, 1.

QUALITÀ, COSTI E SVILUPPO SOSTENIBILE DEI SERVIZI PER L'INFANZIA

Aldo Fortunati

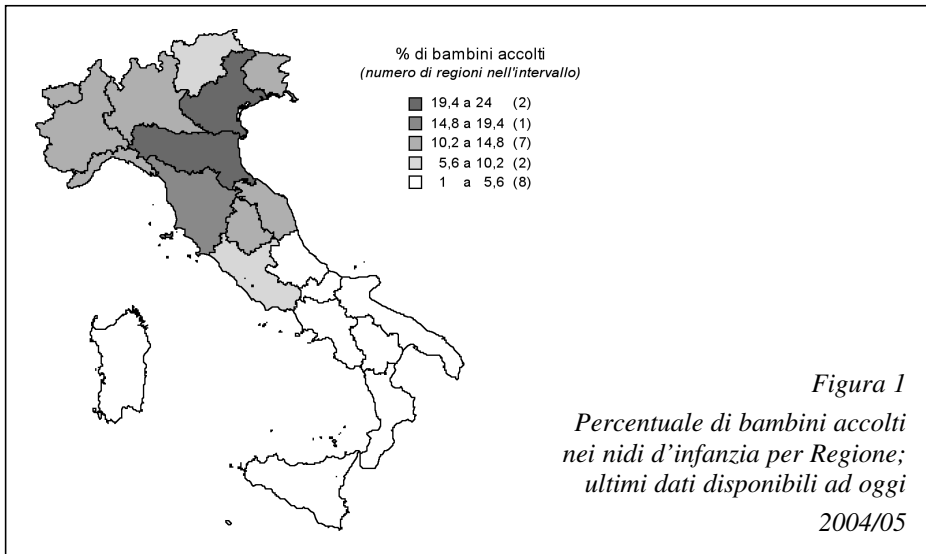
Direttore Area Documentazione, Ricerca e Formazione, Istituto degli Innocenti di Firenze

Vorrei partire, in queste mie brevi considerazioni introduttive ai lavori di questa sessione, dal riflettere sul perché il tema dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia sia così centrale?

Innanzitutto perché i nidi (come ben si coglie dal cartogramma riportato di seguito) sono in Italia pochi e inoltre molto male distribuiti sul territorio (cfr. numero 36 della Collana *QUESTIONI E DOCUMENTI del Centro Nazionale di docu-*

mentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti 2006):

- in media sono per il 10% dei bambini 0-2;
- la differenza di opportunità di accesso al nido per bambini residenti in diverse regioni italiane è molto maggiore di 1 a 10;
- le liste di attesa sono più forti dove i servizi sono di più.



Fonte: Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Perché ci sono situazioni tanto diverse?

Credo che la principale causa di questa situazione è legata al fatto che non esiste una politica nazionale:

- la normativa nazionale tuttora disponibile e “attuale” è la legge 1044 del 1971;
- il resto della storia – cioè la gran parte della storia del consolidamento dell’identità culturale e pedagogica dei nidi e quella più recente della capacità delle esperienze di riflettere su se stesse e dar luogo a originali interpretazioni innovative della progettazione educativa, dei modelli organizzativi e delle strategie gestionali – NON è storia nazionale;
- la stessa nozione di “sistema integrato dei servizi educativi per l’infanzia”, che appartiene alle situazioni locali e alle normative regionali più avanzate già da molto più di un decennio, è totalmente assente dai peraltro scarsi e frammentari riferimenti normativi nazionali e dai provvedimenti di incentivazione allo sviluppo determinatisi a partire dal livello centrale dopo la metà degli anni ’90 e fino al giorno d’oggi (si tratta poi solamente della legge 285/97 per quanto riferito ai servizi integrativi al nido e della legge finanziaria del 2002 con particolare riguardo ai servizi aziendali).

Non casuale peraltro che, in questo quadro, le due principali direttrici innovative e motrici di sviluppo del sistema dei servizi degli ultimi 20 anni – cioè a dire la diversificazione delle tipologie organizzative dei servizi e la crescente presenza della cooperazione sociale nel mercato dell’offerta – non abbiamo condotto

per nulla a rendere meno forte la disparità dei quadri realizzativi territoriali.

Se coordinassimo i dati del Centro Nazionale sui nidi (già precedentemente citati) con quelli rilevati da ISTAT sulla frequenza da parte di bambini nel terzo anno di vita di una scuola dell’infanzia (cfr. Istat, nota del 21 gennaio 2005 – L’istruzione della popolazione nel 2001 – dati definitivi del Censimento), ne risulterebbe che la “copertura” del sistema dei servizi educativi (così estensivamente intesi) supera il valore del 15%. E se, oltre a questo, aggiungessimo che c’è una buona evidenza del fatto che esistono anche “altri servizi” che accolgono bambini al di sotto dei tre anni al di fuori della rete ufficiale dei servizi educativi, avremmo una ulteriore attestazione del carattere variegato della situazione italiana.

Forse sono più del 10 e anche più del 15% i bambini da 0 a 3 anni che frequentano un contesto extrafamiliare in modo regolare, ma quanto un sistema di questo genere può dirsi garante in via generale dei requisiti di qualità necessari a offrire benessere ed esperienze positive alle bambine e ai bambini?

Inoltre, le liste di attesa e la loro concentrazione a fianco delle situazioni a più elevato grado di sviluppo quantitativo della rete dei servizi la dice lunga sul fatto che la strada dello sviluppo è ancora molto lunga.

Non dimenticando, infine, come già alcune relazioni della mattina hanno suggerito ed egregiamente documentato, che il principale fattore di sviluppo della percentuale di copertura del sistema dei servizi educativi per l’infanzia è stato costituito, negli ultimi trent’anni, dal perdurare di

un tasso di natalità all'incirca inferiore della metà a quello in essere prima degli anni '70, cioè nella fase precedente a quella del primo sviluppo dei nidi in Italia.

Se dunque non mancano proprio gli argomenti per sostenere l'idea della *necessità* dello sviluppo dei nidi, dobbiamo semmai riflettere su quali debbano essere le condizioni per questo sviluppo.

Ed è a questo momento che i temi della qualità e dei costi entrano nel nostro orizzonte di attenzione, il primo a ricordare quali sono le condizioni di garanzia che il sistema dei servizi deve offrire ai bambini e alle famiglie, il secondo a orientarci nella direzione di un uso consapevole, razionale e corretto delle risorse disponibili.

Occorre dire che da tempo la sperimentazione e la ricerca nei servizi hanno condotto a rendere esplicito un orientamento alla qualità dei servizi che appartiene in modo prevalentemente condiviso a tutte le esperienze più avanzate.

Provando a selezionare pur in modo necessariamente schematico alcuni ingredienti considerati centrali per lo sviluppo della qualità, possono essere individuati innanzitutto i seguenti:

- la stabilità dei contesti fisici e relazionali progettati e realizzati nei servizi;
- la regolarità della loro frequenza da parte dei bambini;
- la relazione fra servizi educativi e famiglie;
- la progettazione dello spazio e del tempo;
- la professionalità degli educatori e il tempo per la progettazione e la memoria.

Di questi elementi occorre tenere conto anche quando pensiamo al ruolo di

supporto che i servizi offrono alle famiglie, perché questo aspetto importante non deve far dimenticare quali sono le condizioni necessarie per dare benessere ai bambini; questo vuol dire – anche e in particolare – che deve essere posto un limite alla flessibilità organizzativa dei servizi quando mediante ciò vadano sfumandosi quelle condizioni di stabilità e regolarità che costituiscono uno dei presupposti indispensabili per la qualità dell'esperienza dei bambini.

Quanto ai costi, spesso si parla dei costi con superficialità:

- talvolta stupendoci di costi che sono in realtà meno alti di quanto apparirebbero se li si comparassero con quelli di altri servizi (qualcuno ha una idea chiara di quanto costi un bambino alla scuola dell'infanzia o alla scuola elementare?);
- talaltra confondendo i costi dei servizi con l'entità della retta che le famiglie pagano, confondendo dunque il “costo” con il “prezzo”.

Ma se questo non aiuta a rendere disteso il quadro delle riflessioni sul tema, occorre ricordare che forse non esistono altri servizi sui quali si siano sviluppate attività di analisi dei costi come nel caso dei nidi. Questi approfondimenti ci dicono alcune cose importanti, sia sui costi che sulla qualità che sulla relazione fra le due cose:

- poiché il costo DEVE essere collegato alla qualità e la qualità allo standard, il costo non è comprimibile oltre un certo livello;
- ma oltre quel livello si apre la prospettiva di rendere qualità e costi dimensioni complementari da coltivare

non tanto incrementando le risorse – ed i relativi costi – quanto investendo sulla capacità di utilizzare bene le risorse disponibili.

Se orientiamo a questo punto il nostro sguardo verso l'orizzonte dello sviluppo sostenibile delle politiche dei servizi, lo possiamo individuare nell'area di sovrapposizione fra tre grandi dimensioni:

- la chiarezza sull'**identità** del sistema (centralità del bambino, orientamento educativo, professionalità degli educatori);
- la definizione di **regole** (standard e modalità di regolazione e controllo);
- la disponibilità di **risorse** adeguate (per lo sviluppo e la gestione).

Se l'identità è ciò che aiuta a definire l'idea di qualità attesa e le regole sono necessarie per l'azione di regolazione e controllo del sistema, le risorse – in ultimo – costituiscono la dotazione di mezzi necessaria per la realizzazione delle politiche.

Poiché questa sessione è dedicata in modo preciso all'analisi dei costi, vorrei dunque concludere la mia introduzione proprio soffermandomi sul tema delle risorse.

Mi sembra interessante – spero lo sia anche per voi – interrogarci su tre domande:

- quanto costa (deve costare) un nido?
- quanto paga (deve pagare) la famiglia?
- chi copre (deve coprire) i costi per lo sviluppo e la gestione del sistema?

Sappiamo – o vorrei proporvi di accettare convenzionalmente – che un nido difficilmente costa meno di 6-8.000 euro all'anno per bambino. Inoltre, sebbene a

seconda di chi gestisce il servizio ci possano essere scostamenti del 10-20% nel costo del lavoro, la variabile di gran lunga più rilevante NON è questa, ma la qualità dell'organizzazione del personale assegnato al servizio.

Orbene, se questo è il costo difficilmente comprimibile di un nido, è anche vero che una famiglia paga una retta difficilmente superiore ai 300 euro se frequenta un nido comunale e difficilmente inferiore a 600 euro se frequenta un nido privato (se la retta, in questo ultimo caso, è più bassa bisogna sospettare della qualità del servizio). È dunque evidente che, se il servizio – di qualità – si orienta alla generalità dei bambini, la parte prevalente del costo del servizio deve essere assunta da parte pubblica.

Ora – assumendo ancora la responsabilità di proporre una stima – i costi sono attualmente distribuiti fra:

- circa il 60% sui Comuni;
- circa il 30% – o qualcosa di più – sulle famiglie;
- non più del 10% su Stato e Regioni.

Tre rapide considerazioni:

- escludo – a finanza locale invariata – che si possa spingere di più sui Comuni; se si potesse, non esisterebbero liste di attesa inevase, perché nessun amministratore ha piacere di tenere i propri amministrati in lista di attesa;
- se si spingesse di più sulle famiglie, credo il sistema non crescerebbe molto e soprattutto non crescerebbe nella direzione in cui è opportuno che prioritariamente cresca, cioè per tutti e a partire da chi ha meno possibilità di alternative;
- il grande assente è lo Stato e non per

nostalgia di orientamenti centralistici ma perché solo lo Stato può – e deve – individuare principi e livelli essenziali garantendo sviluppo e perequazione territoriale; inoltre, finché la dislocazione periferica delle competenze attraverso l'art.117 della Costituzione non trova complemento nell'attuazione del federalismo fiscale previsto dal successivo art.119 della Costituzione da poco riformata solo lo Stato può – e deve – garantire risorse a favore dello sviluppo dei servizi.

Ogni prospettiva di sviluppo ulteriore del sistema dei servizi non potrà per questo che scaturire da un piano di finanziamento dello sviluppo e della gestione partecipato dai diversi livelli di governo a supporto di tutte le iniziative – pubbliche e private – orientate a rafforzare il sistema pubblico dell'offerta di nidi rivolta ai bambini e alle famiglie.

Al contempo, sembra evidente la necessità di esplicitare adeguati riferimenti regolativi che garantiscano, in un quadro di pluralità dei protagonismi e dei modelli organizzativi, certezza di risposta alle legittime e sempre più consapevolmente espresse attese di qualità e professionalità che bambini e famiglie esprimono.

RIFLETTERE

SUI PERCORSI PEDAGOGICI

COSTRUIRE IDEE PER MIGLIORARE LA QUALITÀ NEI SERVIZI PER L'INFANZIA

Stefania Miodini

Referente del Coordinamento pedagogico provinciale – Parma

*Non abbiamo l'eternità davanti a noi
per tentare di intervenire sulle città.*

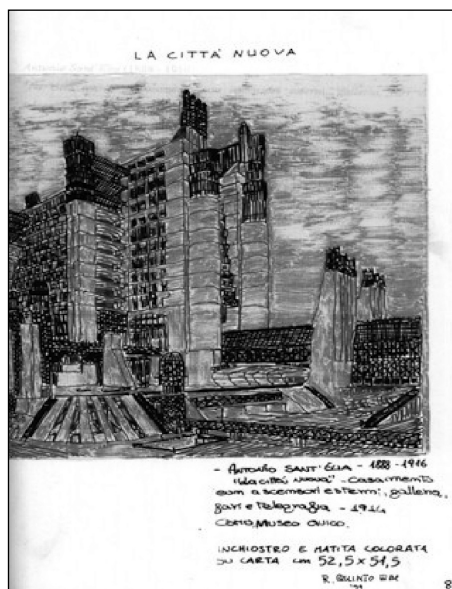
*Jaime Lerner,
ex-sindaco di Curitiba*

Vorrei partire da alcune riflessioni di tipo pedagogico, poiché di fatto anche il lavoro di ricerca che ha cercato di individuare il costo ora-bambino dei servizi per l'infanzia 0-3 a Parma è maturato pensando di integrarlo successivamente con un lavoro sulla qualità dei servizi offerti, che, ovviamente, non può prescindere dalla mission educativa.

Alcuni pensieri e considerazioni sui percorsi pedagogici

In contemporanea al percorso di ricerca, il coordinamento provinciale ha discusso sull'idea di bambino/a e sul modo di relazionarsi come educatori, pensando anche alla preparazione del convegno regionale, "Sguardi dal bambino per il bambino – La bottega dell'educazione", che si terrà a Salsomaggiore Terme dal 29 novembre al 1° dicembre 2007, di cui è stato protagonista proprio il CPP di Parma. Nel tentativo di porre problemi e trovare insieme alcune ipotesi di risposta sul tema della *qualità dei servizi*, elementi centrali della discussione sulle questioni pedagogiche sono stati:

- la scelta, all'interno delle sezioni, di individuare sempre una figura di riferimento per il bambino/a, preceduta dal colloquio individuale con i genitori;



La presente relazione è il frutto del lavoro del coordinamento pedagogico provinciale di Parma e dello staff del Prof. Paolo Andrei, Università di Parma, Dipartimento di Economia.

- il fatto che le routine devono essere considerate allo stesso livello di attività innovative e/o strutturate su obiettivi specifici; sono momenti speciali per conoscere i bambini attraverso gesti e parole spontanee;
- Quale significato assume la sezione mista? ..permette un numero maggiore di inserimenti con minore spazio alla continuità...è positivo?
- Gli ambienti “non di sezione” sono educativi (portare un asciugamano in lavanderia... andare in cucina a prendere qualcosa...)?

È stata rimarcata l'importanza del metodo di lavoro per costruire un'idea concreta e visibile di servizio, fatta di:

- osservazione;
- ascolto;
- valutazione del contesto (situazione per situazione... contesto per contesto...);
- procedere per tentativi ed errori...con “buon senso”...e valorizzando chi ha esperienza ed ha già sperimentato come rielaborarla.

L'ascolto è determinante per la qualità del servizio e per ascoltare “bene” si deve:

- non giudicare;
- sentirsi dentro la relazione;
- avere un ruolo attivo come educatori;
- percepire il ruolo attivo del bambino/a;
- avere sempre un occhio sulla situazione del gruppo e su tutti i bambini.

Accoglienza... morbidezza... flessibilità...

Per il CPP di Parma sono parole magiche che dal punto di vista teorico sono abbastanza condivise, ma che spesso contrastano, sono discrepanti con il piano pratico, l'applicazione concreta attraverso i comportamenti degli educatori...

Dal nostro punto di vista, per la qualità...la *relazione* è qualcosa di diverso dall'*accudimento*...e gli educatori con i bambini/e costruiscono relazioni significative...Per educare i bambini, ma anche nella relazione coordinatore pedagogico-educatori:

- la regia è nella mente adulta;
- non bisogna mai dare niente per scontato;
- è necessario vivere le emozioni “di ruolo”;
- si deve restituire ai bambini (e agli educatori) il “pensato”.

...alla ricerca della qualità possibile...

Gli asili nido territoriali nella Provincia di Parma: Analisi dei costi e dei servizi

La constatazione dell'aumento considerevole delle richieste di inserimento di bambini nei servizi per l'infanzia da parte delle famiglie, la presenza variegata di tipologie (nidi, spazi bambini, centri bambini-genitori, servizi sperimentali), nonché le diverse modalità di gestione hanno fatto sì che la Provincia di Parma, sentito il Coordinamento Pedagogico provinciale, prendesse quindi in considerazione l'opportunità di avviare un progetto di ricerca in stretta collaborazione con l'Università di Parma, al fine di creare un'occasione per conoscere e confrontarsi sui modelli di gestione/organizzazione oggi presenti nei servizi per l'infanzia 0-3 anni.

Questa seconda parte di relazione identifica in sintesi il gruppo di ricerca, i principali obiettivi della ricerca, la metodologia seguita, ed i principali risultati attesi.

La ricerca è stata svolta dal Diparti-

mento di Economia – Facoltà di Economia – Università degli Studi di Parma. Il responsabile scientifico è il Prof. Paolo Andrei, con il supporto del Dott. Marco Ferretti e della Dott.ssa Anna Petruzzello. L'Università si è avvalsa, come già detto, della collaborazione della Dott.ssa Stefania Miodini e del Gruppo di Coordinamento Pedagogico Provinciale.

Obiettivi della ricerca

La ricerca si è proposta di rilevare la capacità ricettiva dell'offerta rispetto alla popolazione di riferimento e, quindi, al bacino di utenza cui i servizi devono far fronte. Si è trattato di realizzare un quadro organico e completo dell'offerta di asili nido e di servizi integrativi presenti nella provincia di Parma rivolti ai bambini compresi tra 0 e 3 anni.

Si esporrà di seguito una sintesi delle caratteristiche generali dei servizi, il numero complessivo di strutture per l'infanzia presenti nella provincia, differenziandole secondo tipologie di servizio e secondo la natura della gestione (pubblica, privata, convenzionata, in appalto, e così via).

Quanto sopra detto, è stata la base di partenza per svolgere l'analisi anche secondo un'ottica prospettica, ovvero, realizzare delle proiezioni sulla domanda cui i servizi integrativi dovranno rispondere nei prossimi anni e sugli andamenti futuri dell'offerta. Tali valutazioni potranno essere utili, se non necessarie, per orientare il processo decisionale e di indirizzo delle strutture per l'infanzia.

L'obiettivo principale della ricerca è stato quello di realizzare un'analisi degli oneri sostenuti e dei benefici offerti dai servizi per l'infanzia con riferimento agli anni scolastici 2003/2004 e 2004/2005.

Metodologia

La metodologia seguita è stata la seguente:

- Elaborazione di un campione stratificato.
- Una volta individuato il campione, verifica della disponibilità degli enti prescelti ad essere coinvolti nel progetto di ricerca e, quindi, a rendere disponibili dati e informazioni. Incontri preliminari con gli amministratori e/o dirigenti al fine di sensibilizzare la loro partecipazione alla stessa.

Dati utilizzati per perseguire gli obiettivi principali della ricerca

La ricerca si è avvalsa delle seguenti informazioni:

- dati di attività delle strutture (sulla base delle informazioni raccolte e rese disponibili dalla Regione Emilia Romagna).
- dati di bilancio: i dati ad oggi disponibili non permettono di effettuare analisi sufficienti per soddisfare i risultati attesi; è emersa pertanto l'esigenza di elaborare una raccolta dati "ad-hoc" necessaria per esplorare la realtà oggetto di studio e reperire informazioni utili per l'analisi degli oneri e dei proventi dei servizi offerti.

Campione stratificato

Si è definito un campione di circa 30 strutture su un totale di 75 (40%). Il metodo utilizzato per la definizione del campione è stato quello della stratificazione.

Si riportano, in sintesi, le percentuali stabilite di distribuzione delle strutture in base ai criteri utilizzati per la stratificazione del campione (collocazione geografica, tipologia di servizio e modalità di gestione).

Collocazione geografica per distretto

Fidenza	17.3%
Parma	58.7%
Sud Est	17.3%
Valli Taro-Ceno	6.7%

Tipologia del servizio

Centro bambini genitori	17.3%
Nido	68.0%
Spazio bambini	14.7%

Modalità di gestione

Comunale	56.0%
Appalto	22.7%
Privato totale	5.3%
Privato convenzionato	9.3%
Contratto di servizio	6.7%

Sono stati inoltre considerati come criteri per la confrontabilità delle strutture la dimensione (posti) della struttura e il numero ore di apertura giorno.

Rilevazione dati di attività

I dati di attività ricavati dalla base dati della Regione Emilia – Romagna per le strutture oggetto di analisi sono i seguenti:

- Posti disponibili/Bambini iscritti;
- Settimane/Mesi di apertura;
- Ore/die apertura;
- Sezioni tempo pieno/part time;
- Tipologia utenza (M/F/età);

- Bambini part-time e convenzione;
- Bambini Disabili;
- Bambini Stranieri;
- Lista di attesa (si/no);
- Richieste non soddisfatte (n.ro);
- Educatori / Addetti / di Sostegno;
- Coordinatore pedagogico;
- Obiettori/Tirocini.

Rilevazione dati di bilancio e relative analisi

Sono stati richiesti alle strutture i seguenti dati relativi agli oneri:

- costo del lavoro, inteso come personale addetto ai servizi educativi, personale addetto ai servizi alberghieri e amministrativi, personale pedagogico non dipendente, personale addetto ai servizi educativi non dipendente e personale tecnico-amministrativo non dipendente: salari e stipendi, oneri sociali, trattamento fine rapporto e altri oneri del personale;
- beni e servizi: consumi materiale didattico, cancelleria e stampati, altro materiale, indumenti, altri beni di consumo. Appalti: pulizia, ristorazione utenti e dipendenti (alimenti e bevande), lavanderia, guardaroba, smaltimento rifiuti, sorveglianza e reception. Costi alberghieri: pulizia, ristorazione utenti e dipendenti (alimenti e bevande), lavanderia, guardaroba, smaltimento rifiuti, sorveglianza e reception, e così via. Utenze: luce, gas, acqua, metano e altre spese riscaldamento, telefono e internet, e così via. Formazione ed Aggiornamento personale (compresi i corsi cofinanziati);
- costi di struttura: manutenzioni ordinarie, straordinarie, locazioni, noleggi ed ammortamenti;
- costi generali.

Le strutture partecipanti alla ricerca stanno ultimando la compilazione di un apposito file in excel inviato dalla Provincia; è stato richiesto anche il bilancio in forma cartacea per i necessari approfondimenti.

– costi attività non caratteristica.

Sono stati richiesti alle strutture i seguenti dati relativi ai proventi:

- rette: valore di partecipazione delle famiglie;
- trasferimenti: regionali, provinciali, comunale;
- donazioni/lasciti;
- quota Comune (gestioni in appalto/convenzioni): voce riservata ai soggetti privati. Esempio: nella gestione “comunale in appalto” si richiede al privato di indicare l’importo relativo all’appalto per la gestione del servizio;
- altri proventi: eventuali tipologie non comprese nelle voci precedenti.

I dati di bilancio saranno analizzati in base ai criteri secondo i quali è stato individuato il campione:

- A. Tipologia del servizio;
- B. Area geografica (distretto);
- C. Tipologia di gestione;
- D. Numero posti della struttura / numero ore di apertura.

Il principale obiettivo è di individuare il costo/ora per bambino nelle diverse tipologie di gestione, servizio ed area geografica, nonché l’individuazione delle principali voci che incidono sulla formazione del costo (tab.1). Il costo orario verrà individuato tramite un conto economico per tipologia di gestione, rapportato all’unità di erogazione del servizio (ora/bambino).

Ulteriore obiettivo sarà di individuare il provento/ora per bambino nelle diverse tipologie di gestione, servizio ed area geografica, nonché l’individuazione delle principali voci che incidono sulla forma-

Tabella1: esempio di scomposizione del costo per macro-aggregati e tipologia di gestione

Tip. di gesti	Costo orar. bambino	Pers.: peso %	Beni e serv.: peso %	Costi di strutt.: peso %	Altri costi: peso %
Comunale	100	60%	20%	15%	5%
Appalto	x	x%	x%	x%	x%
Privato totale	y	y%	y%	y%	y%
Privato convenzionato	z	z%	z%	z%	z%
Contratto di servizio	k	k%	k%	k%	k%
Media	M	M%	M%	M%	M%

zione del provento, media e relativi scostamenti. Come per il costo, provento orario verrà individuato tramite un conto economico per tipologia di gestione, rapportato all'unità di erogazione del servizio (ora/bambino).

Ad esempio:

Costo totale per Tipologia Gestione / Tipologia di Servizio / Area geografica.

Numero ore totali annue x numero bambini.

Indicatori di efficacia:

$$\frac{\text{OUTPUT}}{\text{OUTCOME}}$$

Ad esempio:

$$\frac{\text{Domande soddisfatte}}{\text{Domande presentate}}$$

Indicatori di economicità:

$$\frac{\text{PROVENTI}}{\text{COSTI}}$$

Ad esempio:

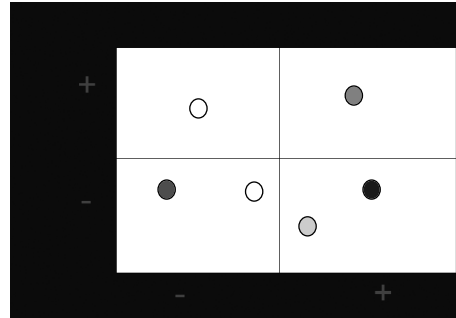
$$\frac{\text{Provento ora bambino}}{\text{Costo ora bambino}}$$

In base ai dati disponibili si produrranno elaborazioni per mettere in relazione le analisi di cui sopra (efficienza, efficacia ed economicità).

Risultati attesi

Il progetto è stato avviato nel corso del 2006 e ci si propone di giungere ad

Figura 1: esempio di analisi per evidenziare correlazioni tra le differenti tipologie di indicatori



un quadro di sintesi entro il mese di settembre 2007. Ad oggi, pertanto abbiamo ancora dati provvisori che non siamo in grado di esporre in modo definitivo in quanto non ancora del tutto ultimati e, soprattutto, da confrontare con gli Enti Pubblici e di Privato Sociale coinvolti. Si evidenzia, al riguardo, come l'attività finora svolta abbia consentito di definire in modo sistematico l'offerta dei servizi erogati nel territorio attraverso l'aggiornamento e la verifica dei dati a disposizione dell'Amministrazione Provinciale.

Le fasi successive del progetto si propongono di individuare, in modo certo e laddove presenti, le differenze più significative tra le diverse tipologie di erogazione del servizio, sia in termini di efficacia e qualità del servizio, sia riguardo l'economicità della gestione.

La naturale conclusione della ricerca sarà l'elaborazione dei dati raccolti e, nello specifico, l'analisi degli oneri in raffronto ai benefici offerti per le varie tipologie di servizio (n.d che peraltro ad una prima disamina devo dire che non si discostano molto dai dati proposti in que-

sto convegno). In particolare, una volta individuate le caratteristiche del servizio, si cercherà di estrapolare quali di esse rappresentino veri e propri punti di forza e quali, contrariamente, possano essere considerate criticità. Si cercheranno di evidenziare, in base alla disponibilità dei dati, le differenze più significative tra le diverse tipologie di servizi offerti, sia in termini di efficacia e qualità del servizio, sia riguardo l'economicità della gestione.

In tale contesto, laddove dovessero emergere, saranno evidenziate le “best practice”, nonché eventuali realtà particolari giudicate di interesse per la ricerca e per le attività di programmazione dei servizi sul territorio.

Tabella 2: dati per Distretto

Tip. servizio	n.ro	%
Fidenza	6	26.09%
Parma	8	34.78%
Sud Est	7	30.43%
Valli Taro-Ceno	7	8.70%
Totale	23	100.00%

Alcuni primi risultati

Potremmo così sintetizzare i primi risultati ottenuti che, una volta validati, saranno proposti alla vostra attenzione in occasione di un prossimo convegno/sessione di studio “dedicata” presso la provincia di Parma:

- è stata realizzata una fotografia completa e ricca di dati dei servizi presenti;

- è emersa una sollecitazione a lavorare contemporaneamente sui modelli pedagogici e sui costi attraverso l'integrazione tra lavoro dei coordinatori pedagogici e ricercatori;
- è possibile individuare il costo orario effettivo a bambino dei servizi;
- si può confrontare il costo con i servizi offerti.

...e da questo importante primo momento di scambio e confronto tra le esperienze di ricerca quanti-qualitativa sui costi dei servizi per l'infanzia ci ripromettiamo di re-incontrarci presto per migliorare sempre di più...

*“...c'è un tempo perfetto per fare silenzio...
guardare il passaggio del sole
d'estate saper raccontare ai nostri bambini quando è l'ora muta delle fate...”*

Ivano Fossati

IL COSTO DEI DIRITTI: SERVIZI PER L'INFANZIA TRA SVILUPPO, TUTELA E SOSTENIBILITÀ

Claudia Fiaschi
CGM Welfare – Italia

Diritti e responsabilità

Una comunità che “si prende cura” del proprio futuro si “prende cura” innanzitutto dei propri bambini. Il fatto educativo è il primo segno di civiltà e di saggezza di un popolo che investe con fiducia nel domani. Il passaggio da questa affermazione alla pratica richiede una comunità di adulti capace in primo luogo di affermare dei diritti, in secondo luogo di assumersi delle responsabilità. Diciamo spesso che crescere con qualità è un diritto; se è così, di chi è la responsabilità di tutelare e garantire questo diritto? Chi può sentirsi esente dalla responsabilità educativa verso i bambini?

La responsabilità educativa appartiene alla comunità, intesa come un insieme di luoghi e relazioni, e non solo di luoghi, tempi e relazioni dedicate/specializzate, ma dei molteplici luoghi, delle molteplici relazioni, dei diversi tempi che scandiscono e compongono l'abitare spicciolo e quotidiano delle comunità umane. Responsabilità educativa è in primo luogo abitare il mondo e porgerlo con cura ai bambini.

Un diritto è ciò che può essere legittimamente chiesto e ottenuto: se crescere con qualità è un diritto di tutti i bambini e di tutte le bambine è altrettanto vero che questo diritto è ancora troppo spesso ne-

gato o vincolato ai troppi se e ma delle politiche ai vari livelli.

I bambini riescono a crescere bene se hanno lo spazio per misurarsi e confrontarsi con esperienze plurali, se hanno a disposizione uno spazio adeguato non solo fisico, ma uno spazio mentale nella testa degli adulti. I bambini hanno diritto ad abitare la mente degli adulti e questo ci impegna nella promozione di una cultura e sensibilità capace di tutelare la crescita dei bambini delle nostre comunità.

Il diritto a crescere con Qualità: quali fattori descrivono la qualità che consente di crescere bene?

Richiamo brevemente i 4 ambiti di presidio della qualità a cui corrispondono altrettanti livelli di presidio di diritti fondamentali:

- **Per il bambino:** *avere una disponibilità di luoghi in cui poter vivere relazioni ed esperienze positive.* Che cosa, all'interno di un servizio per l'infanzia, connota come “positive” le relazioni e le esperienze? La presenza di un progetto educativo pensato e adattato a quel bambino nella sua specificità; la professionalità degli operatori che quel progetto devono individuare e declina-

re nella realtà quotidiana; la garanzia di standard organizzativi idonei a rispondere alle esigenze di crescita (numero operatori, organizzazione delle routines, organizzazione degli spazi, etc.); la presenza del coordinamento pedagogico, come sostegno competente agli operatori, nell'individuare e declinare il progetto educativo.

- **Per le famiglie:** *essere aiutati nella conciliazione di tempi di vita e di lavoro, senza essere sopraffatti dal peso economico dei servizi;* rispetto a questi ultimi, *poterne condividere la gestione prima di tutto nella trasparenza delle informazioni e nella consapevolezza di ciò che ne regola il funzionamento.* Gli strumenti che prioritariamente aiutano il raggiungimento di questi obiettivi sono: la presenza di un calendario di funzionamento e degli orari di apertura espliciti e conoscibili; l'equità nella determinazione delle tariffe di accesso; la presenza di un contratto conosciuto e trasparente in ogni suo punto; la previsione di incontri formali con i genitori e la disponibilità ad incontri informali.
- **Per il lavoratore:** *contare su una chiara organizzazione del proprio lavoro (frontale e non frontale); avendo la possibilità di esprimere e al tempo stesso accrescere la propria professionalità (formazione e aggiornamento); sempre vedendo rispettati i propri basilari diritti (tipologia di contratto, retribuzione, ferie,...).*
- **Per la collettività:** *avere accesso ai servizi sia in termini di disponibilità di posti che di raggiungibilità logistica, potendo contare sulla ottimizzazione delle risorse.* Questo implica un'ade-

guata percentuale di copertura dell'offerta potenziale, distribuita equamente sul territorio e con il miglior rapporto qualità prezzo possibile.

Cosa vuol dire farsi carico di questi diritti?

Non è difficile trovare accordo nella definizione e descrizione dei diritti connessi al "Crescere con qualità", ma molte questioni, rispetto al quadro sopra descritto, rimangono ancora irrisolte e richiederebbero una politica organica lungimirante, in grado cioè di individuare il cambiamento del lungo periodo e, su questa base, di definire un quadro di azioni efficaci e un sistema di norme coerenti.

Sappiamo infatti che abbiamo bisogno di far crescere quantitativamente i servizi, ma sappiamo anche che una crescita indiscriminata e deregolata tende a frantumare e disperdere, sino a renderli inefficaci, gli investimenti in formazione e qualità.

Sappiamo che in alcune aree del paese far crescere i servizi pone problemi di solvibilità che chiamano in causa in modo esplicito le politiche locali rispetto alla scelta di far o meno esistere certi servizi nel proprio territorio.

Sappiamo anche che i servizi per l'infanzia non sono un business remunerativo per eventuali investitori; lasciare quindi alle normali dinamiche di mercato lo sviluppo di questa categoria di servizi mette a repentaglio l'insieme delle tutele e dei diritti che garantiscono la qualità dell'azione educativa.

Sappiamo che la qualità ha dei costi, ma sappiamo anche che i cittadini saranno chiamati sempre più a partecipare

alle spese per i servizi ed è quindi necessario progettare in modo organico modi e forme che garantiscano sostenibilità e accessibilità economica dei servizi stessi.

Servizi per l'infanzia: Il costo dei diritti nella cooperativa sociale di Cgm

Abbiamo quindi provato a fare un'analisi tecnica per capire attraverso quali forme possano essere garantiti standard soddisfacenti, in equilibrio con l'insieme dei diritti, conciliandoli con obiettivi di sostenibilità economica e finanziaria

Il nostro obiettivo è quello di analizzare i fattori competitivi che hanno reso possibile lo sviluppo di questi servizi e la loro sostenibilità. L'analisi non mira quindi a descrivere un fenomeno ma a cogliere le differenze per capire quali fattori competitivi siano effettivamente esportabili e modellizzabili, ai fini di dinamiche di sviluppo sistematiche.

Il parametro che abbiamo utilizzato per la comparazione è **costo ora del servizio a bambino**, traducibile nella formula:

Le voci di costo che concorrono a determinare il **costo totale del servizio** sono le seguenti:

- ammortamento costi di impianto (investimenti, arredi, attrezzature, sicurezza,...);
- manutenzione/eventuale locazione;
- utenze (luce, acqua, riscaldamento, telefono);
- assicurazione;
- materiale didattico;

- materiale igienico sanitario;
- mensa;
- personale;
- coordinamento pedagogico;
- aggiornamento;
- rischio d'impresa e margine operativo.

Per rendere il più possibile omogenea la comparazione abbiamo scelto servizi che avessero le seguenti caratteristiche:

- servizi a gestione completa (Privati o convenzionati) in cui tutte le voci di costo sono presenti (tariffa tutto compreso);
- servizi in cui le professionalità del personale selezionato sono qualificate ai sensi delle normative vigenti;
- servizi in cui il personale è inquadrato correttamente ai sensi del CCNL delle cooperative sociali;
- servizi in cui è previsto l'aggiornamento del personale;
- servizi in cui è presente la figura del coordinatore pedagogico;
- servizi in cui è prevista una quota di tempo dedicata al lavoro non frontale degli educatori;
- servizi in cui è programmata attività formale e informale con le famiglie.

Le tabelle che seguono comparano i dati inerenti lo sviluppo e la gestione di 17 zone diverse dell'Italia (nord, centro e sud) di servizi per l'infanzia gestiti da cooperative sociali della rete Cgm con le caratteristiche sopra individuate.

Le ragioni delle differenze

È evidente che, nelle diverse aree del Paese, si presentano condizioni anche molto diverse nella fruizione dei servizi. Ma anche all'interno di una stessa area

	costo tot. del servizio
Ore servizio =	—————
a bambino	tot. ore di serv. offerte
(n° bamb. per ore di effettivo utilizzo del serv. previsto)	

Tabelle di comparazione servizi per l'infanzia Cgm al Nord

	Torino (azien.) 24 bambini	Bergamo 10 bambini	Lecco (loc.) 16 bambini	Rho (loc.) 25 bambini
Costo ora bambino	3,60	4,77	3,30	3,60
Costo per la famiglia	530 (8 h) 680 (10 h)	450 (6 h) 590 (9h)	470 (6h) 690 (11 h) +80 iscr. anno	466 (6 h) 644 (9 h) +200 iscr. anno
Rischio impresa + Mol	6%	0%	0%	5%
N° ore	50.400	16.500	35.040	48.645
Note	Riscaldamento e manutenzione a carico dell'azienda		Contributo in conto affitto del Comune	

	Cinisello Balsamo 13 bambini	Milano 35 bambini	Treviso (loc.) 20 bambini	La Spezia (com.) 24 bambini
Costo ora bambino	4,24	3,00	3,65	2,34
Costo per la famiglia	410 (5 h) 530 (9 h)	300 (4h) 400 (5h) 570 (9 h) 465 (10 h)*	622	410
Rischio impresa + Mol	7%	-1%	3%	3%
N° ore	16200	64.508	37500	46.080
Note		Posti conven. con il comune		

Tabelle di comparazione servizi per l'infanzia Cgm al centro

	Pisa (loc.) 14 bambini	Firenze (loc.) 15 bambini	Lucca (como.) 26 bambini	Siena 16 bambini	Grosseto (loc.) 40 bambini
Costo ora bambino	3,80	3,00	4,26	3,60	3,00
Costo per la famiglia	230 (4 h) 360 (7 h)	550 (10 h)	380 (6 h) 400 (7 h) 430 (8 h) +100 iscrizione	385 (4h) 585(6 h) 650 (9 h)	360 (6h) 400 (8 h) 420 (10h)
Rischio impresa + Mol	3%	6%	3%	3%	4%
N° ore	18.060	33.750	31500	26.160	75.600
Note	Mensa extraretta		Mensa extraretta (35 mese)		Mensa extracosto ed extraretta

Tabelle di comparazione di servizi per l'infanzia Cgm al Sud

	Brindisi 38 bambini	Ceglie (loc.) 30 bambini	Roma 20 bambini	Roma 2 60 bambini
Costo ora bambino	2,00	2,20	3,56	3,15
Costo per la famiglia	300	205 (3 h) 268 (9 h)	654 (convenzionato)	550 (8 h) 6560 (10 h)
Rischio impresa + mol	0%	60%	3%	2%
n. ore	60.000	36.000	384.000	126.900
note				

geografica può esistere un mercato di servizi disomogeneo. Quali sono i motivi che determinano queste differenze?

Fattori di contesto

Le norme

Il costo ora servizio a bambino varia innanzitutto in ragione dei parametri normativi regionali: sappiamo infatti che in Italia manca una normativa unitaria di riferimento e ciascuna regione regola la materia con propri criteri a volte anche molto diversi.

Le politiche

Altro elemento incidente è il maggiore o minor grado di collaborazione con l'ente locale che in alcuni casi decide di farsi carico di alcune voci di costo/investimento (minori costi sugli ammortamenti) o di "abbattere" parte delle rette in capo all'utente (maggiore solvibilità della domanda e sostenibilità della gestione).

Fattori competitivi di natura imprenditoriale

Modalità di acquisizione di beni e attrezzature

Determinante ai fini dell'ammontare del costo/ora è la variabile delle spese connesse al titolo d'uso del bene e ai costi d'impianto.

A titolo di esempio pensiamo all'incidenza degli ammortamenti, nel caso di un immobile che sia per esempio da riadattare completamente; e pensiamo a quanto la voce Affitti o Ammortamenti può variare a seconda dei diversi titoli d'uso dei diversi beni (proprietà; comodato a titolo oneroso o gratuito, locazione,...)

L'atteggiamento dell'ente gestore

Possiamo trovarci davanti un approccio più o meno speculativo, orientato a ricavare da quel servizio margini più o meno rilevanti. Nel caso del nido che rappresenta (come è possibile vedere dai dati) un business a bassa remuneratività, l'incidenza anche di pochi punti percentuali dei margini operativi lordi attesi viene significativa rispetto ai costi del servizio stesso.

La dimensione stessa dell'ente o del servizio:

Se il titolare del nido ha anche altri servizi, potrà ripartire in modo più diluito i costi generali di natura aziendale; così come se l'unità operativa ha un maggior numero di utenti, i costi generali del servizio saranno maggiormente distribuiti e meno incidenti sul costo procapite del servizio.

Il personale

A parità di regime contrattuale, può incidere il grado di anzianità del personale, con i maggiori diritti che ne conseguono e quindi maggiori oneri per l'ente gestore.

Il network relazionale del gestore:

Questo elemento generalmente costituisce un vantaggio differenziale per il mondo cooperativo della rete Cgm: maggiore è la rete di legami con il territorio, migliori sono le condizioni alle quali è possibile offrire il servizio sul mercato. A questo proposito, pensiamo, a titolo esemplificativo, a quale risorsa possono costituire i genitori, i nonni, con le loro competenze e professionalità; pensiamo ai rapporti con la stampa locale: quali vantaggi possono portare in termini di promozione; pensiamo ai rapporti con gli

altri servizi sociali del territorio (scuola materna, ASL, assessorati,...).

La questione Sud

Rispetto allo sviluppo dei servizi per l'infanzia nel Sud del nostro Paese, la situazione è influenzata oltre che da tutti i fattori sopra citati da elementi ulteriori.

La tenuta del processo virtuoso sviluppo/tutele/ costi fa i conti infatti con alcune dinamiche dalle quali non si può prescindere nella completezza dell'analisi:

- La mancanza di standard di settore che definiscano regole del gioco omogenee e di processi di controllo adeguati tende a premiare dinamiche speculative che per propria natura privilegiano lo sviluppo con modelli fortemente speculativi, spesso a scapito di livelli di tutela anche minimi
- La difficoltà occupazionale in queste aree del paese genera alti livelli di connivenza rispetto alle dinamiche di tutela anche da parte dei lavoratori stessi, debolezza delle rappresentanze, comportamenti opportunistici delle Pubbliche Amministrazioni
- Le dinamiche di mercato che oggi si sono innescate mettono in seria difficoltà l'impresa sociale che si trova a competere con trattamenti retributivi (anche regolati da contratti nazionali di lavoro) che oscillano tra i 4 e i 10 /ora netti per il personale educativo.

Dall'analisi al modello di gestione della cooperativa sociale in Cgm

I servizi per l'infanzia non sono un business in grado di remunerare in modo soddisfacente gli investimenti e gli investitori.

L'investimento in tali servizi ha invece una resa attesa in capitale sociale che consideriamo pregiato.

I migliori investitori sono quindi quei soggetti che per struttura non hanno aspettative di remunerazione economica del capitale investito: la cooperazione sociale e i soggetti che hanno bisogno di reputazione.

È ancor più evidente che è quindi possibile investire solo a fronte di una strategia capace di sostenere la gestione nel lungo periodo.

Riportiamo di seguito i dati ricorrenti rispetto ai costi dei servizi per l'infanzia sviluppati dalle cooperative sociali del sistema Cgm:

- costi d'impianto: variano da un minimo di 40.000 ad un massimo di 200.000
- costi di gestione: il costo di un'ora di servizio a bambino risulta al massimo di circa 4,77 Anche immaginando una crescita dei costi legata alla fisiologica crescita del costo del lavoro, resta competitivo rispetto a modelli alternativi di cura (es. badanti)
- rischio di default: risulta inferiore al 2%, offre quindi margini di continuità alle famiglie e alle istituzioni. L'indice diminuisce ulteriormente in misura dell'integrazione del servizio nell'ambito delle politiche di settore degli enti locali

Orientamenti per le politiche

A fronte di questa analisi alcuni orientamenti per le politiche di sviluppo dei servizi per l'infanzia in Italia.

La regolazione del sistema dei servi-

zi. È necessario definire i *livelli essenziali esigibili* in ambito educativo: i livelli di contribuzione alla spesa da parte dei cittadini; gli standard di qualità del servizio (organizzativi e gestionali); le ore di servizio pro capite che devono essere garantite; il costo etico del servizio (quello cioè capace di garantire i quattro livelli di tutela senza sprechi).

La regolazione del mercato del lavoro e, in particolare, l'armonizzazione delle discipline contrattuali e la funzione di vigilanza e controllo.

La promozione delle *politiche di orientamento della spesa e di sostegno della domanda*. A questo fine potrebbe

essere utile individuare l'impresa sociale come partner privilegiato per le politiche di sviluppo nel settore (l'impresa sociale investe, le istituzioni concorrono all'abbattimento dei tassi d'interesse facilitando l'investitore); è auspicabile inoltre l'impiego di meno risorse sugli investimenti e più risorse su misure di sostegno alla domanda (fiscalità, prestito finalizzato, voucher educativo).

Una simulazione del potenziale di sviluppo

Alla luce di queste considerazioni abbiamo provato a simulare i Costi per l'at-

Stima dei costi per lo sviluppo di 50.000 posti nido

Costi impianto (a carico delle coop sociali)	150.000.000 (10 anni)
Costo delle misure di abbattimento del tasso di interesse (2%)	20.000.000
Costo di gestione annuo a regime	50.000*4,77 /ora* 35h/settimana* 47 settimane = 392.350.000
Percentuale a carico delle famiglie (21,2%dato medio nazionale attuale)	83.178.200 elevabile al 50% 196.175.000 con servizi di prestito finalizzato e misure di abbattimento del tasso di interesse del prestito
Costi delle misure di abbattimento del tasso del prestito finalizzato (50%)	260 *50.000= 13.000.000
Costo diretto a carico dello Stato in conto gestione	98.085.500 * annui
Costo a carico delle imprese/ voucher educativo deducibile	98.085.500 * annui
Costo pro capite a carico dello Stato	2.152 procapite (contro gli attuali 5.820 *- stima Istat)
Misure fiscali -deducibilità retta e voucher educativo (19%)	+ 55.910.000

tivazione di 50.000 posti nido (1000 nidi da 50 posti), partendo dai dati di cui sopra e scegliendo i seguenti livelli essenziali educativi:

- costo ora /servizio/bambino: 4,77 (immaginando che al costo più alto corrispondano anche i maggiori livelli di tutela rispetto ai 4 ambiti sopra individuati);
- n. ore di servizio esigibili procapite: 35 ore x 47 settimane = 1.645 ore annue;
- Quota di contribuzione a carico delle famiglie: 21,2% (dato medio nazionale attuale Istat) da elevare al 50% con misure di sostegno all'utilizzo del prestito finalizzato.

Prestito finalizzato – simulazione d'impatto sulle rette

Retta tipo: $(4,77 \times 5\text{gg} \times 7 \text{ h/giorno} \times 47 \text{ settimane}) = 714 \text{ mese}$

Entità della retta a carico della famiglia (50%) : 357 /mese x 11 mensilità = 3.927 /anno. (vedi tabella sotto)

Simulazione dell'impatto fiscale dello sviluppo di nuovi servizi

Nuovi nidi significano ulteriori rispo-

ste per le famiglie ma anche, per le casse dello Stato, nuova occupazione e quindi ulteriore gettito fiscale. Proviamo con un semplice calcolo: 280.000 è il reddito medio generato da un nido da 50 posti; 53.000 /annui è il gettito fiscale da lavoro dipendente relativo al personale di un nido da 50 posti; 53.000.000 (1.000 nidi x 53.000) è il gettito fiscale da nuova occupazione generato dai 50.000 posti nido offerti.

Al gettito fiscale da lavoro dipendente è da aggiungere il gettito legato ad ulteriori imposte che gravano direttamente sulle imprese sociali (Tasse regionali, Iva, Concessioni, Irap, Ici, Irpeg).

Quadro riepilogativo dei livelli di sussidiarietà

La simulazione coinvolge diversi attori della società civile coerentemente con la loro missione e con la loro responsabilità.

Ci è sembrata una simulazione che rende evidente il gioco a somma positiva della sussidiarietà tra gli attori:

- lo **Stato** muove leve importanti di sostegno allo sviluppo dell'offerta e del-

Impatto del Prestito finalizzato in termini di sostenibilità e costi

Tempi di restituzione del prestito	Costo retta mensile	Costo finale per la famiglia	Maggior costo annuo
24 mesi	174,00 /mese	4.176	249
48 mesi	93,00 /mese	4.464	537
72 mesi	65,23 /mese	4.697	770

la domanda che gli consentono con politiche mirate di tenere connessi lo sviluppo e l'utilizzo dei servizi a precisi standard di qualità; utilizza in modo ottimale e soprattutto generativo le risorse della fiscalità;

- si asseconda la naturale propensione all'investimento **dell'impresa sociale**, liberando risorse pubbliche che invece di essere immobilizzate per investimenti, potrebbero essere destinate ad incrementare le risorse per la gestione;
- responsabilizza le **famiglie** verso comportamenti di spesa responsabili capaci di investire sull'educazione in modo sì commisurato alla propria capacità di spesa, ma anche in modo prioritario rispetto ad altri investimenti (molte famiglie non esitano davanti all'acquisto di un'auto nuova quanto esitano davanti alla scelta di un buon nido);
- responsabilizza le **imprese** per la parte che loro compete, premiando politiche di gestione delle risorse umane attente alla dimensione familiare, alle dinamiche di conciliazione famiglia-lavoro, figli-carriera che spesso rappresentano un deterrente per le giovani coppie rispetto alla scelta di avere figli.

Nessuno perde, tutti ottengono qualcosa che li rende migliori e quindi sono naturalmente motivati a mettersi in gioco.

Conclusioni

Riassumendo, lo sviluppo di 50.000 posti nido, comporterebbe per lo Stato, lo stanziamento di 107.600.000 annui da ripartirsi tra il Fondo nidi, il Fondo per lo sviluppo economico e il Fondo per la conciliazione e le pari opportunità.

Allo stesso tempo si avrebbero vantaggi occupazionali, stimati in 12.000 unità (di cui almeno 65% donne); un conseguente sviluppo economico, stimato in 500.000.000 di euro, dato dal valore della produzione delle cooperative sociali; non trascurabile infine, sul fronte fiscale, sarebbe l'aspetto dell'emersione del lavoro nero.

Alla cooperazione sociale compete per norma e per scelta di costruire il benessere della comunità: da qui discende la responsabilità che sentiamo anche nostra di far sviluppare servizi in forma non profit, a capitale diffuso e non concentrato, con forme orientate alla democrazia sociale ed economica, con uno strumento cioè, la cooperativa sociale che mentre progetta realizza e offre servizi costruisce anche comunità e coesione sociale ossia, identità, partecipazione, impegno.

Che cosa compete alla famiglia, alla scuola, alle imprese, alla società civile...? O meglio, da cittadini nelle varie forme organizzative che partecipiamo, in quale modo è possibile giocare la nostra responsabilità verso i bambini e le bambine di oggi e di domani?

La sussidiarietà degli attori: Tavola di riepilogo

	Stato /Regioni /Enti locali (anno)	Coop sociali (anno)	Famiglie (Anno)	Imprese (anno)
Costi di investimento per 1.000 nuovi nidi (150.000.000)		20.000.000 circa		
Agevolazione degli investimenti (2% per abbattimento interessi) pari a 20.000.000 in 5 anni (Fondo per lo sviluppo economico)	- 4.000.000			
Agevolazione prestito finalizzato (50% del costo aggiuntivo) pari a 13.000.000 in 5 anni	- 2.600.000			
Contributo in conto gestione	- 98.085.500 25%		196.175.000 (50% delle retta) on prestito c finalizzato e reso deducibile	98.085.500 (25%) voucher educativo per lavora tori pari a 1.962,00 /lavoratore
Costi deducibilità voucher educativo/ aziende (19%)	- 18.636.250			
Costi deducibilità del contributo delle famiglie (19%)	- 37.273.250			
Nuovi ricavi gettito fiscale da nuova occupazione	+ 53.000.000			

I COSTI DEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA IN TOSCANA¹

Enrico Moretti

Statistico – Servizio monitoraggio ricerca e formazione, Istituto degli Innocenti

Il tema dei costi dei servizi educativi per la prima infanzia rappresenta da tempo una area di interesse specifico della Regione Toscana che è stata la prima regione italiana a dedicare un'attenzione mirata a questo tema ponendolo al centro delle riflessioni su quello più generale della qualità dei nidi. Già all'inizio degli anni Novanta, infatti, nel primo lavoro realizzato sugli indicatori di qualità per gli asili nido dal Centro regionale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza – Istituto degli Innocenti², risaltava, nel capitolo conclusivo del lavoro, uno specifico spazio dedicato proprio al tema dei rapporti fra qualità e costi dei servizi. Quando, nella seconda metà del decennio scorso, la Regione Toscana implementò il primo sistema di valutazione della qualità dei nidi³, nella parte introduttiva del lavoro aveva ancora spazio una riflessione specifi-

ca sul tema del rapporto fra qualità e costi. Poiché, dunque, il costo deve essere collegato alla qualità e la qualità allo standard: il costo non è comprimibile oltre un certo livello. Oltre quel livello però si apre la prospettiva di rendere qualità e costi dimensioni complementari da coltivare non tanto incrementando le risorse – ed i relativi costi – quanto investendo sulla capacità di utilizzare bene le risorse a disposizione. Da quella esperienza di riflessione sul nesso qualità/costi nella realtà dei servizi toscani emerse con forza un duplice risultato conoscitivo:

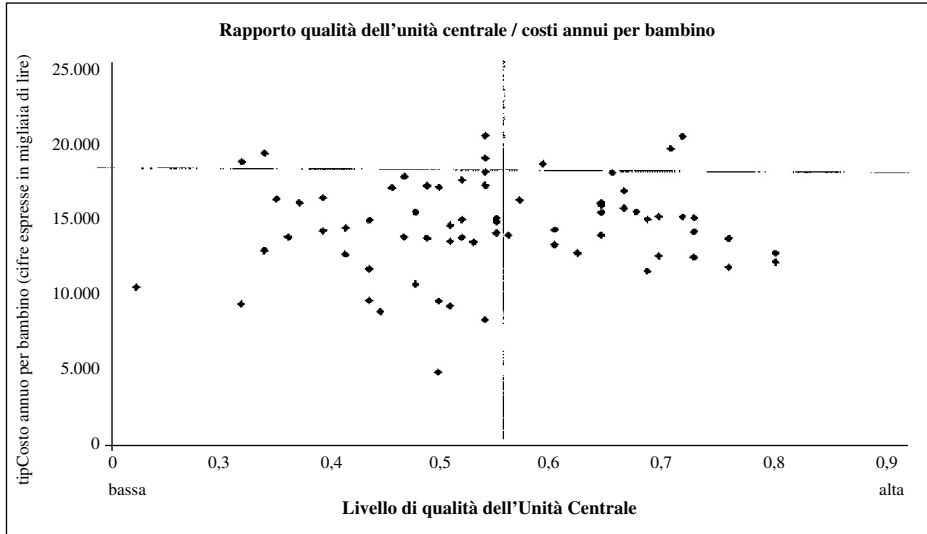
- la qualità (definita in base agli esiti della sperimentazione del sistema di valutazione approntato) non cresce necessariamente con l'incremento del costo;
- i livelli più alti di qualità vanno insieme con costi inferiori alla media.

1 Il testo riproduce l'intervento realizzato in occasione del seminario del Gruppo Nazionale Nidi-Infanzia "Le politiche dei servizi educativi per l'infanzia: riequilibri territoriali e analisi dei costi, svoltosi a Firenze il 1 giugno 2007. Lo stesso deriva dal rapporto di ricerca realizzato da Aldo Fortunati e pubblicato in "I servizi educativi per l'infanzia, adolescenza e giovani in Toscana", Regione Toscana – Istituto degli Innocenti, Firenze, 2006.

2 Cfr. Centro Regionale di Documentazione sull'Infanzia e l'Adolescenza – Istituto degli Innocenti (a cura di), *Gli indicatori di qualità per gli asili nido*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1993.

3 Cfr. Centro Regionale di Documentazione sull'Infanzia e l'Adolescenza – Istituto degli Innocenti (a cura di), *Manuale per la valutazione della qualità degli asili nido nella Regione Toscana*, Bergamo, Edizioni Junior, 1998.

Figura 1 – Rapporto fra qualità e costo dei nidi in Toscana – Anno 1998



Esiste però – accanto ai pregi esplicitati appena menzionati – anche un doppio limite del piccolo “test” che fu fatto allora:

- l’attenzione era concentrata esclusivamente sulla tipologia del nido;
- non erano considerate le diverse possibili variabili organizzative, a partire per esempio da quella del tempo di apertura giornaliera del servizio.

Diversamente, la nuova indagine pilota realizzata dal Centro regionale di documentazione sull’infanzia e l’adolescenza – Istituto degli Innocenti nel corso del 2005, si muove, facendo tesoro della precedente esperienza di indagine, su altri presupposti e offre anche per questo uno sguardo ben più approfondito sul tema dei costi dei servizi. I nuovi riferimenti, che hanno permeato l’attività di ricerca, riguardano:

- le diverse tipologie di servizio previste ormai dal sistema integrato dei servizi educativi per l’infanzia;

- le diverse possibili forme di gestione dei servizi;
- la prospettiva di rendere possibili confronti diretti sulla base della individuazione di indicatori trasversali alle diverse tipologie e forme di gestione.

Sulla base di questi presupposti, l’obiettivo dell’indagine è stato quello di verificare il tipo di relazione sussistente fra il costo di un servizio educativo per la prima infanzia, la sua specifica tipologia organizzativa (nido d’infanzia, centro gioco educativo, centro dei bambini e dei genitori, servizio domiciliare), nonché la sua specifica forma di titolarità e gestione (pubblica diretta, pubblica in affidamento a privato, mista, privata).

Il campione esaminato, pur non rappresentativo della realtà toscana – sebbene siano compresi servizi presenti in Comuni di varia dimensione demografica –, è senz’altro rappresentativo delle diverse tipologie

di servizio e delle diverse possibili forme di titolarità e gestione – essendo coinvolti anche i soggetti privati e le cooperative titolari e gestori di servizi per l'infanzia.

La prima attenzione è stata dedicata all'elaborazione di un'apposita scheda di rilevazione realizzata dal gruppo tecnico che ha partecipato alle diverse fasi di lavoro, organizzata in quattro diverse sezioni:

- *dati generali del servizio*: in cui accanto all'anagrafica del servizio sono state raccolte informazioni relative alla tipologia del servizio, alla titolarità e alla modalità di gestione;
- *organizzazione del servizio*: in cui accanto al numero di giorni di apertura sono state raccolte informazioni – distintamente per i periodi settembre/giugno ed estivo – relative all'orario di apertura giornaliero, al numero di ore al giorno per le diverse categorie di personale impegnato, e il numero di bambini iscritti per le diverse tipologie di frequenza;
- *costi diretti*: in cui segnalare le spese per il personale direttamente impegnato nell'unità di offerta considerata, per l'acquisto dei servizi, per le utenze, per i materiali, per il servizio di refezione e per gli affitti;
- *costi indiretti*: in cui segnalare la quota parte di spese di direzione, di coordinamento pedagogico, di amministrazione, e di manutenzione.

Poiché, come noto, il sistema dei servizi educativi per l'infanzia esprime forti differenziazioni nell'organizzazione specifica delle singole unità di offerta – basti pensare al carattere estremamente variegato dei nidi, distinguibili anche fortemente in relazione, ad esempio, all'orario complessivo di apertura, all'età dei bambini accolti, alla presenza o meno della

cucina interna – si è da subito posto il problema di identificare indicatori capaci di rendere comparabili i diversi servizi.

In via generale, gli indicatori sono stati individuati ponendo in relazione:

- il costo annuo del servizio (sia disaggregato nelle sue diversi componenti di costo diretto e indiretto, sia nella dimensione aggregata per costi diretti, indiretti e totali);
- al numero di ore/bambino di servizio erogate (identificate queste ultime come la somma delle ore frequentabili nell'anno da parte dei diversi bambini iscritti e ammessi alla frequenza).

Il riferimento al *costo per ora/bambino di servizio erogato* è dunque divenuta l'unità di misura del costo del singolo servizio, e conseguentemente elemento in base al quale operare la comparazione fra i diversi servizi, sia a parità di tipologia, che per diverse tipologie, sia, infine, in relazione alle diverse possibili forme di titolarità e gestione.

Rispetto ai nidi d'infanzia, stilate le graduatorie in base al costo, l'esame dei singoli casi conduce a individuare esempi di costo contenuto in tutte le diverse possibili forme di titolarità e gestione. Questo significa che non esiste – in quanto tale – una forma di titolarità e gestione necessariamente più economica delle altre.

È senza dubbio la spesa per il personale il fattore che maggiormente incide sul costo del servizio, ed in termini relativi per una quota che oscilla da un minimo del 75% ad un massimo del 90% del costo complessivo. Tenuto conto di questo, si è proceduto a determinare altri due indicatori:

- quello del costo orario medio del personale, per capire quanto differenze contrattuali incidano sul costo del lavoro;

- quello del rapporto fra ore di attività educativa realizzate e ore/bambino di servizio erogato, per capire la varianza (campo di variazione) nel rapporto medio educatore/bambino.

Il risultato dell'approfondimento condotto evidenzia differenze nel costo del lavoro – che devono essere senz'altro oggetto di una più approfondita verifica – che presentano scostamenti del 10-20%.

Anche il campo di variazione nel rapporto numerico medio fra educatori e bambini presenta una discreta variabilità che oscilla tra circa 4 e circa 8.

Si può delineare l'ipotesi che un valore del rapporto numerico medio superiore allo standard previsto dalla normativa regionale ha – anche indipendentemente dal profilo del contratto di lavoro utilizzato per il personale – una diretta conseguenza sull'incremento del costo.

In merito almeno altre due considerazioni possono essere svolte:

- poiché non c'è dubbio che il personale è qualità, occorre operare con sistematicità ogni verifica utile a riscontrare la corretta applicazione dei contratti di lavoro;
- poiché si è confermato che il personale è anche costo, occorre al contempo un'attenzione specifica alle modalità di organizzazione del personale educativo, promuovendo la diffusione di sistemi di turni capaci – attraverso la conciliazione del rispetto dei rapporti numerici previsti dalle norme con un utilizzo razionale dello stesso personale – di evitare inutili dispendi di risorse.

Sul fronte dei costi è emerso dall'attività di indagine che per i nidi d'infanzia sono necessari almeno 4 euro per ora/bambino di servizio erogato. Se consideriamo un orario di apertura di 7-9 ore

giornaliere per una copertura annuale di 200 giorni di servizio è agevole concludere che un nido d'infanzia costa difficilmente meno di 6.000 – 8.000 euro all'anno per bambino.

Diversamente, l'approfondimento sui servizi integrativi al nido, ha permesso di rilevare che i costi per ora/bambino di servizio erogato oscillano nei Centri gioco da 2,5 a 3,5 euro, nei Centri bambini e genitori da 2 a 3 euro, e nei Servizi domiciliari da 4 a 5 euro – per i servizi integrativi, peraltro, non si è proceduto al calcolo del costo annuo per bambino essendo scarsamente affidabile e molto poco significativa una comparazione su tale base, poiché per questi servizi l'indicatore risulta fortemente influenzato dalla tipologia organizzativa specifica e dalle sue specifiche modalità di erogazione. Considerando il costo del nido d'infanzia (almeno 4 euro per ora/bambino di servizio erogato) sembra lecito concludere che mentre il minor costo del centro gioco educativo e del centro dei bambini e dei genitori rispetto al nido sembra coerente col fatto che si tratta di servizi più “leggeri” dal punto di vista dell'offerta, la contenuta differenza fra i costi del nido e del servizio domiciliare è meno comprensibile se si pensa che nel servizio domiciliare – diversamente che nel nido – non è prevista l'erogazione del servizio di refezione. Sembra dunque opportuno riflettere sulla bassa concorrenzialità economica del servizio domiciliare nei confronti del nido.

Il maggior pregio dell'indagine pilota qui presentata è stato di aprire una riflessione sui costi dei servizi mediante l'utilizzo di indicatori – quale il “costo per ora di servizio erogato” – che consentono la comparazione dei livelli di efficienza organizzativa di servizi analoghi ma con specifiche organizzative diverse (nidi

“lunghi” o “corti”, con o senza lattanti, etc.) ovvero diversi, come nel caso del paragone fra nidi e servizi integrativi.

È ben evidente che è molto importante poter contare su elementi di informazione validi come base delle elaborazioni; l'indagine pilota, da questo punto di vista, ha consentito di sperimentare uno strumento e di evidenziare anche le aree di informazione più “a rischio”, come ad esempio:

- i costi indiretti;
- la precisa misura delle ore lavorate;
- la precisa misura delle ore di servizio erogate.

Ma mentre il carattere pilota dell'indagine rende accettabile la non completa precisione dei dati derivanti dal primo impiego dello strumento, le conoscenze che ne sono derivate consentono di riflettere, per esempio, su come alcuni dei dati economici sui costi dei servizi possano entrare a far parte della regolare raccolta dei dati sui servizi che si realizza annualmente da parte dei Comuni.

Un ulteriore fronte di sviluppo e approfondimento della ricerca, sebbene non sia lecito derivarne risultanze facilmente generalizzabili in regole, potrebbe essere diretto verso l'analisi del costo del servizio sulla base dell'ampiezza demografica dei Comuni, dato che è proprio nei comuni medio grandi che sembrano registrarsi i dati di costo più alto. Accanto a questo elemento macro-contestuale, altri elementi micro-contestuali che connotano l'organizzazione specifica del singolo servizio – come il tipo di struttura accogliente, l'orario di apertura complessivo, la presenza di bambini nel primo anno di vita, la presenza di una cucina interna o di un rifornimento dall'esterno, la numerosità della presenza eventuale di bambini disabili, ecc. – mostrano di riflettersi

in qualche modo nel determinare il costo di gestione del servizio.

Per questi motivi, leggere in modo valido, attendibile e regolare nel tempo i costi dei servizi educativi e capire meglio come le variabili di contesto sono determinanti nel funzionamento – e nei costi – dei servizi, potrà senz'altro contribuire all'ulteriore sviluppo futuro delle esperienze, nel segno di quella cultura della qualità e di quella spinta alla buona gestione delle risorse che costituiscono con ogni evidenza il migliore supporto alle politiche di governo del sistema integrato dei servizi.

SVILUPPO DELL'OFFERTA E SOLVIBILITÀ DELLA DOMANDA CONTRIBUTO DELLA COOPERATIVA SOCIALE KOINÈ

Grazia Faltoni

Presidente Cooperativa Koinè

Un approccio corretto al tema del costo dei servizi alla prima infanzia richiede l'esatta definizione della natura del servizio e la sua collocazione nel quadro generale della offerta educativi nel nostro paese. Il nido e più in generale tutti i servizi alla prima infanzia oggetto di normativa, costituiscono *beni pubblici* ed hanno uno statuto pubblico in quanto assolvono ad un interesse generale costituito dall'educazione dei bambini e dalla formazione delle future generazioni. La specifica natura del bene in oggetto è tale per cui le regole che presidiano il sistema sono rigorosamente in mano al governo pubblico delle istituzioni e della politica che le anima.

È lo Stato infatti – nella sua articolazione regionale – che definisce tutti i parametri organizzativi e gli standard minimi di funzionamento in tutti gli aspetti: a garanzia del diritto a fruire di servizi di qualità educativa certa, la normativa regionale (dove esiste) prescrive una serie di requisiti essenziali della gestione che hanno una diretta influenza sui costi del servizio per il gestore (pubblico e privato). Le norme infatti definiscono le regole di produzione dell'offerta ed in particolare:

– *parametri organizzativi* ovvero il rapporto numerico educatore/bambini in relazione all'età dei bambini, gli orari minimi e massimi di apertura, le moda-

lità di fruizione del servizio, la tipologia dell'offerta educativa, la programmazione e la progettazione educativa.

– *parametri strutturali* ovvero le caratteristiche dell'ambiente, il rapporto mq/bambini il dimensionamento interno ed esterno del servizio, le caratteristiche essenziali dell'ambiente e dell'arredo.

Le stesse norme in buona sostanza affidano alle istituzioni (comunali) il potere di *regolamentare e vigilare* sul funzionamento e sul rispetto di tutti gli standards dei servizi – pubblici o privati autorizzati e/o accreditati-convenzionati – ivi compreso il rispetto della corretta applicazione dei contratti di lavoro. L'insieme delle dimensioni gestionali oggetto di regolamentazione pubblica, nei fatti, da luogo a *costi definiti* che in genere sono percepiti, sia dal consumatore pubblico che privato, come *costi elevati*. Effettivamente il Nido è un servizio che richiede elevati standard di qualità e che produce costi effettivamente pesanti sia per l'economia pubblica che per le tasche dei privati cittadini consumatori. In effetti il rispetto dello *statuto pubblico del nido produce costi di gestione definiti con margini di scostamento minimi*. Se si conviene su questa affermazione, si potrà facilmente assumere la tesi a due uscite che ne discende:

– il nido è un servizio che è solvibile

solo se sostenuto dall'intervento pubblico, con ciò facendo decadere l'idea che i nidi costituiscano un'area di mercato;

- il nido è un servizio collocato in un mercato di fascia alta, è fruibile solo da persone con elevati redditi.

In realtà, il tema da dibattere potrebbe essere: **“a standard di qualità definiti, come si può intervenire efficacemente sulla non solvibilità della domanda, dando luogo a processi di sviluppo dell'offerta”**.

Gestire un nido come servizio a statuto pubblico significa **rispettare le regole** che lo presidiano la a garanzia degli utenti, dei lavoratori e più in generale delle comunità in cui il servizio si colloca.

Dobbiamo interrogarci quindi, se è possibile ampliare l'offerta rispettando le regole, se è possibile ampliare estendere un diritto essenziale allo sviluppo sociale ed economico del paese ma così costosi e scarsamente sostenibili dall'economia pubblica e da parte degli utenti. L'esperienza quotidiana di gestione di tanti servizi ci restituisce alcune prime risposte.

- In primo luogo bisogna tenere alta la guardia rispetto alla necessità di **ri-orientare la politica di spesa degli Enti Locali**. Dove le amministrazioni mostrano più coraggio investendo nella creazione di nuovi servizi e nel potenziamento/diversificazione di quelli esistenti, sono evidenti gli effetti positivi della buona politica in termini di benessere sociale (migliore conciliazione, sostegno all'occupazione femminile, sviluppo di una cultura per l'infanzia, minore solitudine dei genitori et.) e le conseguenze in termini di consenso popolare e di vicinanza tra cittadino e istituzioni .

- Una pista di lavoro importante riguarda il **lavoro sugli stili di consumo delle persone (famiglie)**. Se è vero che il costo del servizio risulta elevato per la generalità delle famiglie, è anche vero che esiste uno spazio di lavoro importante che riguarda la corretta l'informazione. Lavorando con i genitori alla costruzione di carte dei servizi partecipate, abbiamo visto che la consapevolezza riguardo la composizione di costi di gestione del nido, se non modifica il disagio, migliora notevolmente la percezione del costo e stimola l'assunzione di comportamenti virtuosi verso il consumo di servizi alla infanzia. In sostanza è possibile favorire il ri-orientamento delle scelte delle famiglie dal consumo di beni al consumo di servizi.

- **Innovare i sistemi di produzione dei servizi ed ottimizzare le risorse**. È possibile – nel rispetto delle regole – recuperare margini di ottimizzazione delle spese di gestione lavorando sulle singole dimensioni produttive, ad esempio definendo il rapporto numerico in relazione ai bambini frequentanti (vedi L.R. Toscana 32/2000), impostando il servizio pacchetti orari in relazione ai bisogni, migliorando i tempi di ambientamento.

- **Includere le risorse dei privati che scelgono la qualità nella politica più generale della spesa per i servizi** . Offrire ai privati la possibilità di fruire di co-finanziamenti pubblici per la costruzione e per la gestione di nidi, accresce la possibilità di ampliare l'offerta di servizi all'infanzia, senza privare il governo pubblico del presidio delle regole. La Regione Toscana ha costituito a tal proposito un modello

positivo: la politica di sviluppo dei servizi infatti ha coinvolto i privati, li ha selezionati in base alle competenze progettuali ed educative ed alla capacità di inserire risorse proprie nel sistema (co-finanziamento privato), vincolando i progetti ad operare saldamente entro un quadro di politiche pubbliche (regionali e locali) dei servizi alla prima infanzia. È facile osservare che invece una politica che limita i finanziamenti ai soli Comuni di fatto priva il sistema delle risorse private sia in termini strettamente economici sia in termini di capacità di progettazione e di innovazione del sistema. Inoltre il coinvolgimento del privato come soggetto cui delegare funzioni di terzista, non attiva anzi deprime il capitale umano ed il potenziale di progettazione presente nelle imprese sociali. Questo aspetto non accresce il valore del bene pubblico, anzi lo svaluta.

Questi sono solo brevi accenni, occorre in realtà andare al vivo del tema dei costi e sviluppare un lavoro di *ricerca* che renda *trasparente* ed oggettivo il quadro economico e finanziario del sistema di produzione del servizio nido. Questa è un'esigenza avvertita a più livelli – dalla politica, dagli apparati pubblici, dagli utenti attuali e potenziali e dal più vasto pubblico dei cittadini – dal momento che il tema infatti è oggetto di variabilità ed indefinitezza, ed aleggiano opinioni diversissime tra loro, in una situazione di grande confusione che non può offrire alcun contributo alla individuazione di soluzioni al problema della necessità di offrire più servizi senza avere tutte le risorse economiche necessarie.

Si assiste infatti anche alla diffusione di “leggende” che animano la platea mul-

tiforme dei produttori privati che danno luogo a effetti distorsivi: inseguendo l'idea (evidentemente mal riposta) del business alimentata dalla percezione del nido come bene di lusso (perché costa tanto..), alcuni produttori si sono inseriti nel settore privi di adeguata preparazione e di scarse conoscenze della dimensione dei costi, con conseguenze tragiche dal punto di vista della qualità e degli equilibri economici. In alcuni casi la ricerca della ottimizzazione dei costi al grido della “insostenibilità” per le famiglie, porta i produttori privati ad abbassare la soglia dei diritti dei lavoratori e degli utenti, con effetti negativi di perdita di credibilità del più generale sistema privato di offerta che, anche grazie a questi comportamenti, fatica a farsi apprezzare. Nella maggioranza dei casi il fenomeno di abbassamento della tensione verso i diritti /degli utenti e dei lavoratori) avviene sotto l'occhio della Pubblica Amministrazione che ha il compito di controllare e vigilare ma che difficilmente si assume la responsabilità di intervenire, poiché dovrebbe adottare le scelte conseguenti mettendo in conto la necessità di assumere il ruolo di regolatore del sistema anche intertermini di maggiore spesa. In questo senso, auspichiamo che cresca e si affermi una volta per tutte l'idea di un privato più maturo che percorre la strada dell'economicità della gestione – senza elidere i diritti di nessuno – ma che fa impresa nel settore puntando alla correttezza, alla solidità alla qualità, cogliendo come fattori di successo l'innovazione dei sistemi organizzativi, l'ottimizzazione dei costi di gestione, lo sviluppo di economie di scala e accordi commerciali, che percorre il *fund rising* come strumento di competitività. Va invece respinta con forza la ricerca di scorciatoie e

semplificazioni che non sono accettabili in quanto il nido è nei fatti un servizio complesso che richiede competenze che richiede una competenza di tipo educativo e di tipo manageriale/imprenditoriale. In questa prospettiva è auspicabile una diversa attenzione alla dimensione valutativa della qualità ed al rispetto delle regole anche da parte delle organizzazioni di rappresentanza delle cooperative, oltre da parte dei Comuni.

Per rendere la domanda solvibile e sfruttare appieno il potenziale economico ed occupazionale del settore sono configurabili azioni su due dimensioni cruciali, quella della riduzione/ottimizzazione dei costi di gestione e quella del sostegno alla domanda. Realisticamente, si tratta di agire su entrambe le dimensioni, sostenendo il sistema della offerta e, con altre misure, contemporanee, la domanda.

La via maestra è costituita dal definitivo varo della nuova legge sui servizi alla prima infanzia, unico strumento in grado di fare fronte alla domanda e di affrontare i grandi temi della denatalità e della disoccupazione femminile.

C'è bisogno di una buona legge per ri-equilibrare il paese ma soprattutto c'è bisogno che la legge sia finanziata. Lo sviluppo di sezioni primavera purtroppo non sembra percorre la strada della attesa ma pare rispondere ed una esigenza politica di respiro corto, oltre che il risultato di una mediazione politica interna alle forze di governo. Occorre una nuova mobilitazione perché sul tema vi sia una rapida ripresa della iniziativa parlamentare.

Il dibattito oggi – purtroppo – appare fermo sulla la necessità di ragionare di utilizzo di *risorse date*. Pertanto occorre studiare e sperimentare ipotesi che non

fondano sull'incremento della spesa di Regioni e Enti Locali e che sperimentano strade aggiuntiva a quella della ottimizzazione dei costi (di cui abbiamo detto precedentemente). In particolare di

- assumere la spesa NIDO come *costo generativo* e sviluppo di una *Politica più coraggiosa* nella formazione dei bilanci della P.A. ri-orientando le dotazioni attuali dei bilanci comunali;
- applicazione del principio di *equità* (ISEE e redditometro); se è vero che il nido è caro è anche vero che potrebbe essere operata una chiara scelta a favore di un rapporto trasparente tra la tariffa del servizio e reddito dell'utente finale;
- occorre inoltre una chiara definizione di norme in materia di *deducibilità* fiscale rendendo chiara una volta per tutte la possibilità di utilizzare il fisco come leva di solvibilità del servizio.

Infine un ultimo contributo sul sistema di finanziamento pubblico dei servizi alla prima infanzia e sulle opzioni che le Istituzioni possono praticare per lo sviluppo dell'offerta.

È facile osservare che ***per intervenire efficacemente sulla solvibilità della domanda occorre intervenire a sostegno dei costi di gestione*** (lavoro, materiali et.), nel mentre l'intervento sul ***conto capitale***¹ (investimenti nelle strutture e negli arredi) appare di sicura utilità ma scarsamente influente ai fini della riduzione del costo per l'utente finale e ***parzialmente efficace se misuriamo la nascita di nuovi servizi "effettivi" prodotti attraverso questo tipo di politica della spe-***

¹ Vedi Fondo Nidi Aziendali, Delibera CIPE ed altri simili.

sa pubblica". Si consideri infatti che fatto 100 il totale dei costi del servizio, la quota dei costi di produzione costituita dal lavoro, dai materiali, dalle utenze e spese di gestione varia, è prevalente e somma mediamente (dati coop Koinè bilancio esercizio 2006) al 92,5 %², mentre i costi di investimento danno luogo a valori di ammortamento prossimi all'7.5%.

Da parte dello Stato è auspicabile la definizione di una politica di *"sostegno alla fruizione dei servizi di asilo nido sia attraverso la fiscalità generale (dando spessore alla detraibilità dei costi) sia attraverso la trasformazione degli assegni di famiglia o del cd bonus bebè in buoni servizio spendibili presso soggetti accreditati ed autorizzati. Particolarmente significativa e di impatto sarebbe, sotto il profilo economico, la scelta di trasformare gli assegni familiari erogati per bambini di età inferiore ai 36 mesi in buoni servizio spendibili per l'acquisto di asili nido, giacchè, con questa misura si trasformerebbe una voce di spesa in un investimento generativo. Dai nidi che, anche attraverso questa azione potrebbero nascere, lo Stato ricaverebbe infatti maggiore coesione sociale, occupazione femminile, massa imponibile fiscale e previdenziale"*³.

Nel caso invece di co-finanziamenti pubblici del conto capitale destinato agli investimenti nella creazione di nuovi nidi, sarebbe preferibile incentivare l'accesso ai finanziamenti da parte di coloro che altrimenti non troverebbero la forza di fare un nuovo nido: come ad esempio piccoli Comuni o privati che non dispongono di patrimonio, sarebbe importante, in sostanza, selezionare progetti attraverso l'esame delle caratteristiche del soggetto, oltre che delle qualità prodotte nel-

la progettazione. Nella realtà a ben vedere le Amministrazioni potrebbero giocare un ruolo importante nella definizione di politiche urbanistiche illuminate che utilizzano gli oneri di urbanizzazione a favore delle necessità sociali del territorio e che stimola i costruttori privati ad assumere maggiori responsabilità verso le necessità del territorio. Sono ancora troppo rare – ma ci sono ed andrebbero divulgate – esperienze di lunga data nel nostro paese che attestano che l'attenzione alla qualità abitativa e la presenza di servizi alle persone nei piani di urbanizzazione residenziale, non solo non deprime il valore dell'immobile ma lo accresce in misura senza dubbio più elevata dei maggiori costi di costruzione finale. Tutto ciò merita una riflessione ulteriore.

² Le percentuali possono variare in relazione all'entità dell'investimento (immobile, arredo et) ed alla tipologia di Contratto di Lavoro applicato dal gestore: le variazioni tra contratto e contratto in alcuni casi sono molto significative e raggiungono il 20%.

³ Paolo Peruzzi ibidem.

Impaginazione: Francesca Moratti

© 2008 Gruppo Nazionale Nidi Infanzia

24052 Azzano San Paolo (BG)

viale dell'Industria

Tel. 035/534123 - Fax 035/534143

info@grupponidiinfanzia.it

Prima edizione: marzo 2008

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1
2012 2011 2010 2009 2008

Questo volume è stato stampato da
Teknografika, Torre de' Roveri (BG)
Stampato in Italia - Printed in Italy

I quaderni del
Gruppo Nazionale Nidi Infanzia

4



Sede legale: Via Nobili 9, 42100, Reggio Emilia - C.F. 91020970355

Segreteria: Viale dell'Industria, 24052 Azzano S. Paolo (BG)
tel. 035 534123 - fax 035 534143

info@grupponidiinfanzia.it