

Nella prospettiva del federalismo: diritti dei bambini, qualità e costi dei servizi per l'infanzia

Bologna, 19 ottobre 2010



NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO: DIRITTI DEI BAMBINI, QUALITÀ E COSTI DEI SERVIZI PER L'INFANZIA

Bologna, viale A. Silvani 6, Sala 5, piano terra ex Consiglio regionale

19 ottobre 2010

MATTINA ore 9.30 - INIZIO LAVORI

Introduce e coordina

Tullia Musatti, dirigente di ricerca, Istituto di scienze e tecnologie della cognizione, CNR, Roma, già presidente del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia

Intervengono

- *Aldo Fortunati*, direttore area documentazione, ricerca e formazione dell'Istituto degli Innocenti, Firenze e vicepresidente GNNI

Qualità e costi fra necessario e possibile

- *Massimo Mari*, FLC nazionale, CGIL, Roma
Contratti di categoria e costi del lavoro: un nodo da sciogliere
- *Mauro Francia*, dirigente settore istruzione, politiche per l'infanzia e adolescenza, Comune di Modena
La tutela della qualità nell'affidamento dei servizi ai privati
- *Maria Cecilia Guerra e Paolo Silvestri*, professori di scienza delle finanze e membri del Capp – Centro di analisi delle politiche pubbliche, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia
Federalismo e costi standard: il caso dei nidi d'infanzia

Ore 12.30-13.00 - Discussione

POMERIGGIO ore 14.00-16.30

Tavola rotonda

Promozione della qualità e contenimento dei costi: un binomio possibile?

Coordina

- *Maura Forni*, dirigente servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza, Regione Emilia-Romagna

Intervengono

- *Aldo Garbarini*, direttore divisione servizi educativi, Comune di Torino
- *Laura Franceschini*, coordinatrice responsabile, Centro Nascita Montessori, Roma
- *Roberta Baldini*, responsabile dell'area educativa dei servizi 0-3 anni, Comune di Viareggio (Lu)
- *Sabrina Comelli*, presidente cooperativa sociale Codess FVG, Udine
- *Alessandro Porcheddu*, coordinatore équipe psicopedagogica 0-6 anni, Comune di Sesto San Giovanni (MI)

Conclude

- *Lorenzo Campioni*, presidente Gruppo Nazionale Nidi e infanzia

INDICE

Introduzione

Tullia Musatti 2

Qualità e costi fra necessario e possibile

Aldo Fortunati 7

Contratti di categoria e costi del lavoro: un nodo da sciogliere

Massimo Mari 15

La tutela della qualità nell'affidamento dei servizi ai privati

Mauro Francia 23

Federalismo e costi standard: il caso dei nidi d'infanzia

Maria Cecilia Guerra e Paolo Silvestri 32

Tavola rotonda

Promozione della qualità e contenimento dei costi: un binomio possibile?

Aldo Garbarini 48

Laura Franceschini 52

Roberta Baldini 58

Alessandro Porcheddu 63

Conclusioni

Lorenzo Campioni 69

INTRODUZIONE

Tullia Musatti¹

Benvenuti a questo seminario “Nella prospettiva del federalismo: diritti dei bambini, qualità e costi dei servizi per l’infanzia”.

Sono lieta di vedere che anche l’appuntamento di oggi ha incontrato l’interesse di molte persone. Esso si colloca in continuità con altri seminari che il Gruppo Nazionale Nidi e infanzia ha organizzato periodicamente negli ultimi anni. Seminari che hanno proposto alla discussione degli interessati al settore dell’infanzia informazioni e riflessioni qualificate attorno ai temi più scottanti che emergono in questi anni relativamente alla progettazione, gestione e *governance* di un sistema di servizi per l’infanzia.

I precedenti si sono svolti per la maggior parte a Firenze nella sede dell’Istituto degli Innocenti e in collaborazione con l’Istituto stesso. Oggi la collaborazione della Regione Emilia-Romagna ci permette di svolgerlo a Bologna e tengo a ringraziare subito la dirigenza del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza per il supporto nell’organizzazione di

questo seminario e per l’ulteriore opportunità che ci viene così offerta di confrontarci con il poderoso progetto regionale sui servizi educativi che da sempre è un punto di riferimento fondamentale per la nostra riflessione.

Nel corso degli anni, abbiamo affrontato molti dei temi scottanti per la vita dei servizi educativi per l’infanzia. Nei più recenti la tematica dei costi dei servizi è riapparsa più volte. La discussione attorno alle nuove esperienze di servizi per l’infanzia di tipo domiciliare che abbiamo affrontato esattamente un anno fa a Jesi, in un seminario in collaborazione con lo stesso Comune, non ci ha aiutato solo a identificare i nodi problematici da considerare quando vogliamo affrontare questa tipologia di servizi, che in questi anni di ristrettezze finanziarie spesso vengono riproposti non tanto sulla base di opzioni culturali e ideologiche come avveniva nel passato ma come una ricetta economica adottabile senza troppo impegno né organizzativo né finanziario da parte delle amministrazioni locali. La riflessione su come si articola la discussione attorno a questi servizi è esemplare di alcune possibili distorsioni nell’affrontare la questione dei costi dei servizi, in termini meramente economicisti: si definisce un funzionamento del servizio di bassa qua-

¹ Dirigente di ricerca, Istituto di scienze e tecnologie della cognizione, CNR Roma, e già presidente del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia.

lità, ignorando ogni considerazione sia sui diritti dei bambini e delle famiglie sia sui diritti delle lavoratrici stesse. Si propone spesso di bypassare non solo le garanzie di sicurezza ambientale e sanitaria ma anche si ignora la dimensione educativa negando la necessità di una qualificazione professionale per la persona che accoglie i bambini.

Nel seminario di Jesi sono emersi, invece, dalla riflessione attorno alle esperienze realizzate in Italia e da molto tempo in altri paesi europei alcuni elementi di qualità del servizio e alcuni passaggi organizzativi necessari per garantirli. Ci sembra di poter dire che anche nel caso di questa discussione emerga con chiarezza la miseria di un approccio che si rifaccia solo a una logica di mercato, in cui le famiglie siano viste come consumatori di una prestazione, il servizio per l'infanzia, che si predispone come si può e che può essere al limite sostituito da un *voucher* da spendere dove e come si desidera.

Ciò che si trascura di considerare e si offende, in questa logica, non è solo il diritto dei bambini a pari opportunità educative (lo illustra bene Peter Moss in un dossier illuminante su questo tema pubblicato sul numero di novembre 2008 dall'edizione italiana della rete delle riviste europee "Bambini in Europa"). In questa logica ciò che si tralascia è l'interesse complessivo della società tutta in un investimento importante sui servizi per l'infanzia, che è un investimento fondamentale sul capitale umano, i bambini cittadini e lavoratori del prossimo futuro come riconoscono gli economisti; in una prospettiva ancor più prossima, è un elemento essenziale di sviluppo economico, come ce lo rappresenta persino la ristretta visione delle conclusioni della Commissione Europea a Barcellona nel 2002.

Permettetemi di sottolineare una volta ancora, perché non mi stanco di proporlo alla riflessione, anche il carattere socializzante dei servizi per l'infanzia e prescolari, che sono chiamati a svolgere sempre di più una funzione di luogo di incontro sociale e interculturale nei nostri territori, un'occasione importante per lo sviluppo di nuove forme di partecipazione democratica. Mi pare doveroso accennare anche a questa dimensione del bisogno di sviluppare una rete di servizi di qualità sul territorio anche per la nostra sede oggi, in questa regione dove sono realizzate molteplici esperienze in tal senso.

Ma è possibile ragionare di costi dei servizi avendo in mente questa prospettiva o dobbiamo arrenderci a una stanca evidenza che questi ragionamenti pervengono ai territori dell'utopia e il realismo delle scelte economiche ci costringe ad altri percorsi?

Che i percorsi saranno comunque ardui lo abbiamo tutti ben chiaro ma noi vi proponiamo di affrontare anche la materia dura, la *part hard* della gestione quotidiana dei servizi per l'infanzia avendo chiari, non solo nel cuore ma anche nella testa, quali sono i traguardi verso cui ci vogliamo incamminare. Per questo nel titolo di questo seminario abbiamo tenuto insieme al problema dei costi il tema dei diritti dei bambini e della qualità dei servizi per l'infanzia. E l'abbiamo fatto nella prospettiva del federalismo.

Non è la prima volta che proponiamo un approfondimento del tema del federalismo, delle sue conseguenze sul mondo dell'istruzione, delle scuole dell'infanzia e dei servizi per i più piccoli, soprattutto cercando di individuare quali siano i nodi problematici e quali scelte politiche generali (nel senso ampio che ho appena declinato) vi siano implicate. Ancora a maggio

ci siamo ritrovati nella sede dell'Istituto degli Innocenti di Firenze per ragionare di questi temi². Vi hanno partecipato studiosi prestigiosi ed esponenti del mondo istituzionale. Non ho certo la pretesa né l'ardire di riportare qui i contenuti delle molte cose che sono emerse dalle relazioni (e che ritroverete presto in un opuscolo che sarà disponibile nei prossimi mesi). Tuttavia, vi voglio rendere partecipi di una semplice ed essenziale considerazione non da giurista, né da economista, ma da persona che cerca di trovare un'indicazione di percorso in questo momento che alcuni chiamano di transizione, ma che a molti di noi appare come un ingarbugliato pasticcio. La considerazione ultima è che nell'approcciare la scelta federalista è certo cruciale il tema dei costi dei servizi scolastici, sociali e per l'infanzia in particolare, che costituiscono non lo dimentichiamo una larghissima fetta della spesa sociale dei Comuni; il tema dei costi, della loro determinazione, della loro copertura con la partecipazione dei diversi livelli di governo.

Ma questo problema anche nell'attuale momento di crisi economica e di ristrettezza finanziaria non può essere affrontato solo all'interno di una logica di contenimento e perequazione della spesa (in fin dei conti con un atteggiamento tra il moralistico e il punitivo tra chi ha saputo fare meglio e chi non ha fatto o ha speso male). Come ci ha spiegato Andrea Morrone³ bisogna agganciare la politica

di decentramento istituzionale in ottemperanza del nuovo dettato costituzionale, a obiettivi politici di equiparazione delle opportunità e dei diritti dei cittadini. Anche il tema dei costi dei servizi va affrontato in vista di questi obiettivi.

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni è cruciale in questo senso. Come ci ricordava a Firenze Franco Pesaresi⁴, noi affrontiamo il difficile passaggio istituzionale del federalismo non solo in un momento di crisi economica ma anche in un paese che ha la più bassa spesa sociale dell'Europa dei 15 e, come tutti sappiamo, con una sperequazione fortissima nella spesa, nella diffusione dei servizi e nei loro costi tra le diverse aree del paese. In questa situazione anche la definizione dei costi standard dei servizi, che può apparire una mera operazione di calcolo per determinare il fabbisogno del territorio, sembra trovare un suo significato e un parametro di riferimento solo se agganciata al tema della definizione dei livelli essenziali. Anche a questo proposito io penso che vanno dette parole chiare. Definire i livelli essenziali per i servizi dell'infanzia non vuol certo dire un'articolazione geografica degli obiettivi quantitativi di Barcellona. In questa logica si sta già muovendo come dovuto tra mille difficoltà ma anche con qualche successo il Piano straordinario di estensione dei servizi educativi varato nel 2007 dal Governo Prodi. Definire i livelli essenziali vuol dire ben di più che predisporre un algoritmo di calcolo del fabbisogno territoriale di servizi per l'infanzia nei diversi territori, significa andare finalmente a de-

² Si fa riferimento al seminario sul "Federalismo educativo e scolastico" tenutosi il 6 maggio 2010.

³ Ordinario di diritto costituzionale all'Università di Bologna.

⁴ Direttore area servizi alla persona e alla famiglia del Comune di Ancona.

finire l'identità di tali servizi e i parametri qualitativi che la definiscono.

Non qualsiasi contesto fuori dell'ambito della propria famiglia è un servizio per l'infanzia che garantisce diritti e opportunità ai bambini e alle loro famiglie e giustifica l'onere sociale necessario per assicurarli in termini della propria importante funzione sociale. A questo proposito la qualificazione professionale del personale dei servizi dell'infanzia è un elemento essenziale e pertanto deve rientrare a pieno titolo nella definizione dei livelli essenziali dei servizi per l'infanzia. Peraltro quello della qualificazione del personale è un tema cruciale nelle due direzioni, per la determinazione della qualità dell'offerta e per la determinazione del suo costo.

Come è già emerso dall'indagine che il nostro Gruppo ha organizzato dietro richiesta del CNEL l'anno scorso, e a cui molti dei presenti hanno collaborato (e qui voglio nuovamente ringraziarli portando alla vostra attenzione che in cartellina troverete la sintesi della relazione presentata al CNEL) la grande parte del costo di gestione dei servizi per l'infanzia è costituito dalla spesa del personale. Questo è risultato con estrema chiarezza dall'analisi dei vostri dati anche applicando il rigoroso algoritmo di calcolo predisposto da Aldo Fortunati e dall'équipe dell'Istituto degli Innocenti e già applicato sul territorio toscano, ora utilizzato anche nella indagine in corso promossa dal Dipartimento delle Politiche per la Famiglia. Anche oggi Aldo Fortunati avrà modo di illustrarci le sue riflessioni attorno a questo tema.

È il costo del personale che incide quindi maggiormente e che determina in conclusione il costo del servizio, ma è anche il costo del personale e la sua variazione

che determinano le diversità di costo del servizio tutto. E qui sarà bene aver chiaro su quali siano le fluttuazioni di questi costi, quali siano i parametri di variabilità. Per anni anche nell'ambito dei percorsi di riflessione animati dalla nostra associazione all'interno del mondo dei servizi, abbiamo ragionato sulle corrette scelte da fare all'interno di una gestione comunale diretta per razionalizzare il funzionamento dei servizi, per contenere le spese del personale pur garantendo le condizioni per un esercizio di buona qualità professionale. E in mille occasioni abbiamo scoperto, ho imbarazzo a ricordarlo di fronte ai protagonisti di queste realizzazioni, che costo e qualità non erano in conflitto ma anzi una corretta amministrazione, una consapevole organizzazione dei turni di lavoro costituiva un efficace strumento anche per lavorare meglio nei servizi, dava più spazio e supporto agli educatori per sviluppare le scelte di una professionalità collegiale. È innegabile quindi che una gestione dei servizi di qualità produce non solo servizi di qualità ma ha anche un riscontro nel contenimento dei prezzi. È altrettanto innegabile che il sostegno alla crescita professionale ha a sua volta un costo, non tanto quello piuttosto contenuto dei servizi di secondo livello, quali la formazione continua e le funzioni di coordinamento, ma anche quello dovuto al riconoscimento dello sviluppo professionale del lavoratore nel tempo che è legato all'intensità del suo impegno ma anche alla continuità del proprio lavoro, elemento peraltro essenziale nella determinazione della qualità dell'offerta ai bambini e alle famiglie.

Successivamente, si sono aperte altre riflessioni attorno al costo del personale via via che si è determinato un ingresso importante nel sistema dei servizi per

l'infanzia di gestori privati, sotto la duplice spinta delle difficoltà economiche e di agibilità nella spesa da parte dei Comuni e dello sviluppo di una nuova imprenditorialità privata nel settore. In questo scenario la variabilità dei costi del personale è riportabile ad altri parametri: la differenziazione dei contratti di lavoro, la parcellizzazione e la riduzione delle presenze del personale, la sua frequente precarietà e alto turn-over.

Le cause di questa situazione sono diffuse così come le responsabilità passate e quelle da assumere nel prossimo futuro: la scelta di un'ottica di mercato da parte di alcuni imprenditori privati, l'analoga e complementare scelta da parte di molte Amministrazioni locali di attribuire appalti e stringere convenzioni con privati sulla base del minor costo senza individuare parametri di qualità. Le dimensioni di questi difficili incontri tra due miopie cambiano nelle diverse realtà del nostro paese, possiamo dire secondo le risorse più culturali che economiche dei vari protagonisti, ma nel permettere che una nebbia oscurantista si depositasse si è contribuito da parte di molti.

È anche per dissolvere questa nebbia che abbiamo invitato oggi Massimo Mari della FLC-CGIL, che ci illustrerà il groviglio dei contratti di lavoro presenti tra i lavoratori del settore e le possibili vie da percorrere per dipanarlo e Mauro Francia, dirigente del Settore Istruzione, politiche per l'infanzia e l'adolescenza del Comune di Modena, che ci descriverà i parametri da introdurre nelle procedure di affidamento a privati della gestione dei servizi per l'infanzia da parte di un'Amministrazione responsabile.

Successivamente, Maria Cecilia Guerra e Paolo Silvestri del Centro di analisi delle politiche pubbliche dell'Università di

Modena e Reggio Emilia ci illustreranno i risultati di uno studio da loro condotto sul costo dei servizi nel territorio regionale.

Queste preoccupazioni, questo bisogno di snobbare la discussione sui costi da troppi equivoci e di individuare invece i tranelli che si incontrano sul terreno della gestione di qualità dei servizi per l'infanzia noi le abbiamo sempre più spesso condivise con esponenti del settore privato, alcuni dei quali sono anche iscritti alla nostra associazione e hanno dato contributi di riflessione molto importanti anche in occasione delle discussioni attorno all'indagine svolta per il CNEL.

Nel pomeriggio i lavori proseguiranno con una tavola rotonda coordinata da Maura Forni, dirigente del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna. A questa tavola rotonda abbiamo chiamato a partecipare alcuni protagonisti impegnati quotidianamente nella trincea di questa battaglia per un'offerta di servizi di qualità in situazioni geografiche differenti e anche all'interno di postazioni diverse nelle Amministrazioni comunali di Torino, Viareggio e Sesto San Giovanni, come Aldo Garbarini, Roberta Baldini e Alessandro Porcheddu, o all'interno di iniziative di privato sociale come Laura Franceschini del Centro Nascita Montessori e Sabrina Pomelli della Cooperativa sociale Codess FVG.

Noi confidiamo che, al di là e al di qua delle grandi scelte politiche, queste riflessioni possono aiutare a individuare percorsi di collaborazione proficua all'interno di un sistema integrato di servizi per l'infanzia per la tutela e il continuo miglioramento della qualità dell'offerta ai nostri più piccoli cittadini.

Grazie della vostra partecipazione e buon lavoro.

QUALITÀ E COSTI FRA NECESSARIO E POSSIBILE

Aldo Fortunati¹

Quali sono i numeri sui servizi per l'infanzia in Italia?

I dati raccolti sui servizi muovono da prospettive di rilevazione differenti:

- la misura della *consistenza del sistema dell'offerta* (indagini censuarie e ricognitive del CNDA e monitoraggio del Piano nidi 2007/2009);
- il numero dei bambini che frequenta un servizio educativo – la *domanda accolta* (censimenti periodici di ISTAT sulla popolazione);
- il numero dei bambini iscritti – la *domanda espressa/accolta – in relazione alla spesa sociale sostenuta dai Comuni* nei confronti dei servizi pubblici o privati convenzionati (indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni).

Questa molteplicità di prospettive non ha reso giustizia in modo completo alla realtà dei fatti e ha condotto spesso a una sottostima del sistema delle opportunità di servizi disponibili per le famiglie.

Fra le molte possibili fotografie utilizzabili per descrivere lo stato della situazione in tempi diversi, ne abbiamo selezionate tre:

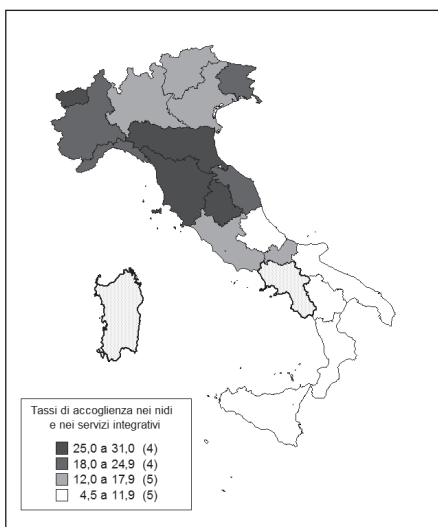
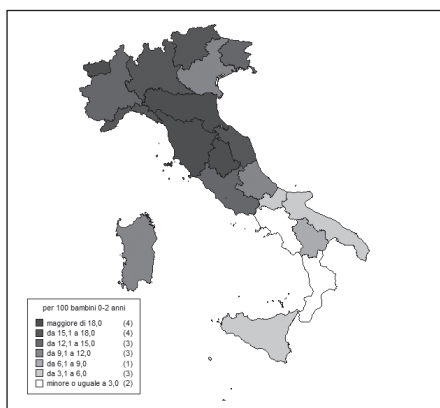
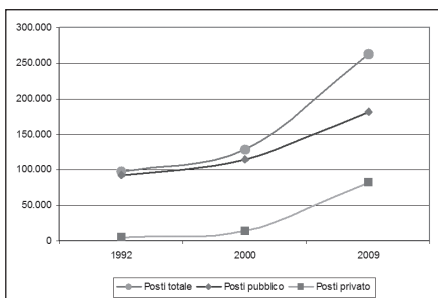
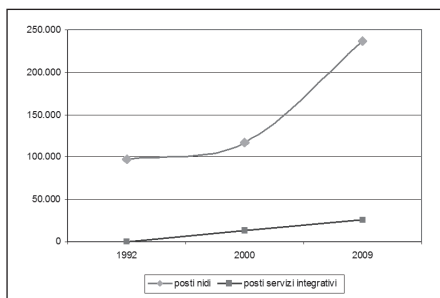
- l'ultimo raccolta censuaria realizzata da ISTAT nel 1992;
- la prima indagine censuaria svolta dal CNDA nel 2000;
- gli ultimi dati resi disponibili da Regioni e Province autonome nel quadro delle attività di monitoraggio del piano straordinario per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31/12/2009.

La loro lettura mette in risalto alcune linee di tendenza negli ultimi trent'anni (dopo il primo sviluppo dei nidi – a partire dalla legge 1044/1971 – negli anni '70 e '80):

- la diversificazione delle tipologie dei servizi;
- la diversificazione dei soggetti titolari e gestori;
- le disparità territoriali e le liste di attesa.

I servizi per l'infanzia sono riservati, nel nostro Paese, solo a una minoranza di bambini (18% circa) con qualche eccezione per alcune Regioni del Centro-Nord (oltre il 25%); quasi un terzo del sistema

¹ Direttore area documentazione, ricerca e formazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze e vicepresidente del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia.



Utenti dei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni, anno 2008 (fonte: ISTAT)

Posti nei nidi e nei servizi integrativi per 100 bambini di 0-2 anni per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2009 (fonte: dati di monitoraggio Regioni e Province autonome)

– come desumibile dalla comparazione fra i dati ISTAT e quelli del monitoraggio del “piano nidi” – si fonda su servizi privati che non intercettano finanziamenti pubblici.

Questa “diversità” – unita al quadro diversificato delle tipologie organizzative e dei soggetti coinvolti (pubblici e privati) – ritarda la realizzazione di un disegno unitario e rende difficile condividere un orientamento comune.

Gli elementi di criticità che si evidenziano sono ben duri, se si pensa che le Regioni con maggiore potenzialità ricet-

tiva nei nidi hanno anche tutte rilevanti liste di attesa, mentre ancor più difficile è parlare di diffusione soddisfacente dei servizi negli altri casi.

Pensando inoltre che le due più tipiche direttrici recenti di sviluppo del sistema – incremento delle iniziative private e diversificazione delle tipologie – non hanno condotto a perequare il sistema sul

Regioni e Province Autonome	Posti nei servizi educativi per 100 bambini 0-2 anni al 31/12/2009 (fonte: dati di monitoraggio Regioni e Prov. Autonome)	Utenti dei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni – Anno 2008 (fonte Istat)
Piemonte	21,3	14,4
Valle d'Aosta	25,9	28,4
Lombardia	18,9	16,5
Provincia di Bolzano	13,8	11,5
Provincia di Trento	19,0	18,9
Veneto	16,9	12,0
Friuli Venezia Giulia	22,9	14,9
Liguria	19,9	16,8
Emilia Romagna	30,9	28,1
Toscana	28,3	21,5
Umbria	29,6	23,4
Marche	21,8	15,9
Lazio	15,6	12,6
Abruzzo	13,2	9,8
Molise	16,6	4,8
Campania	n.c.	2,8
Puglia	11,7	4,9
Basilicata	10,4	6,8
Calabria	6,2	2,7
Sicilia	4,8	6,0
Sardegna	n.c.	10,0
Totale	17,7^(a)	12,7

(a) l'indicatore è stato calcolato non tenendo conto della popolazione della Campania e della Sardegna per le quali non è disponibile il dato dei posti nei servizi educativi

Posti nei nidi e nei servizi integrativi per 100 bambini di 0-2 anni per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2009 (fonte: dati di monitoraggio Regioni e Province autonome e ISTAT)

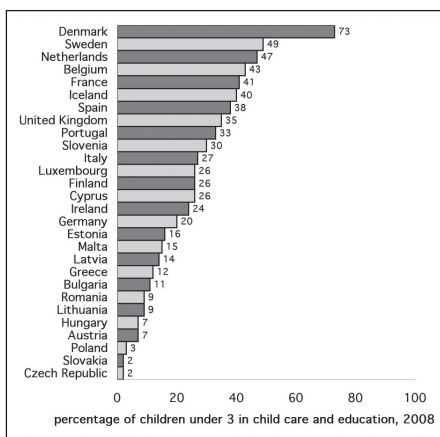
territorio, risalta l'esigenza di un'azione di rilancio delle politiche coordinata dal centro, quale unica possibile strategia per consentire di raggiungere l'obiettivo di una più equilibrata diffusione dei servizi nel Paese.

L'analisi dei dati comparativi internazionali più aggiornati – di fonte Eusostat – segnala la nostra posizione intermedia, con una percentuale di copertura, o di accoglienza, di bambini da 0 a 3 anni in un servizio educativo pari al 27%.

Questo dato, sostanzialmente congruente con i più aggiornati dati sul monitoraggio nazionale realizzato con Regioni e Province autonome, deve evidentemente intendersi comprensivo di quella quota di bambini che, come iscritti normali o anticipatari, iniziano la frequenza della scuola dell'infanzia prima di compiere i tre anni.

Si tratta di una percentuale più alta di tante sentite e dette negli ultimi anni.

La sua apparente prossimità al traguardo del 33% stabilito dalla Comunità europea per il 2010 non consente tuttavia di indulgere all'ottimismo, se è vero, come è vero, che esiste una domanda di accesso insoddisfatta maggiormente evidente proprio nelle aree in cui i servizi sono più presenti, a segnalare che l'ulteriore sviluppo della rete delle opportunità è ancora tema quanto mai attuale.



Percentuale di bambini con meno di 3 anni inseriti in servizi educativi, anno 2008 (fonte: Eurostat)

Identità e qualità dei servizi

La storia dei nidi è stata storia di trasformazione dell'identità e della rappresentazione sociale dei servizi educativi per l'infanzia; si è compiuto infatti il passaggio:

- da servizi di supporto alla famiglia e alle istanze di emancipazione femminile (legge 1044/1971);
- a servizi caratterizzati da una priorità e prevalente vocazione educativa (art. 70 legge finanziaria 2002 e sentenze Corte costituzionale n. 370/03 e 320/04);
- all'unitaria inclusione sia dei nidi che dei servizi integrativi al nido all'interno del sistema dei servizi socio-educativi per bambini in età 0-3 anni (art. 1, c. 1259, della legge finanziaria 2007).

Sia le esperienze che alcune recenti indicazioni "normative" (sentenze della Corte Costituzionale e obbiettivi del "Piano straordinario") convergono sugli elementi di identità dei servizi, sul loro orientamento educativo e sociale rivolto:

- al riconoscimento di un diritto alla formazione dei bambini;
- al riconoscimento del valore sociale dei servizi in funzione di supporto alle famiglie per il pieno esercizio delle loro potenzialità e responsabilità educative.

Costituiscono ingredienti della qualità:

- 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. Infatti, questo importante aspetto non deve far dimenticare quali sono le condizioni necessarie per dare benessere ai bambini; cioè, come si diceva, 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.

Così, dunque, pur in un quadro molto accentuato di disparità di opportunità per le bambine e i bambini italiani di accedere o meno a un nido in conseguenza del loro luogo di nascita e di residenza, la stessa prospettiva di riforma federalista attribuisce ai nidi e ai servizi educativi integrativi per la prima infanzia la qualità di servizi “fondamentali”.

Al punto c. del comma 3 dell’articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, nel quadro della declinazione delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni, è scritto: “c) *funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica*”.

Questa prospettiva, pur rappresentando da un certo punto di vista una novità rilevantissima – se si pensa che i nidi sono stati da sempre relegati nel novero dei “servizi a domanda individuale” piuttosto che fra quelli “fondamentali” – pone problematiche attuative che sarebbe impossibile ignorare.

Ci sono alcune condizioni necessarie per questo:

- una azione di orientamento e riequilibrio dal centro;
- un processo di aggiornamento e mag-

giore coordinamento fra i quadri normativi regionali;

- accentuare le funzioni di regolazione del sistema dei servizi da parte dei Comuni, in quanto soggetti pubblici di governo vicini ai cittadini e perciò stesso migliori garanti sia della promozione che del controllo della qualità dei servizi.

Qualità progettuale e organizzativa dei servizi e esercizio delle funzioni di governo e controllo del sistema sono elementi fondamentali:

- per garantire il rispetto degli standard;
- per conciliare qualità e costi;
- il governo e il controllo pubblico sono necessari per garantire ai cittadini la qualità in ogni servizio – pubblico o privato – operante sul territorio;
- il sistema ha necessità di integrare iniziativa pubblica e privata per espandersi attraverso la forza del pluralismo dei protagonismi;
- solo il sostegno pubblico alla copertura dei costi può consentire all’iniziativa privata di integrarsi pienamente nella rete delle opportunità accessibili ai bambini e alle famiglie in modo generalizzato ed equo.

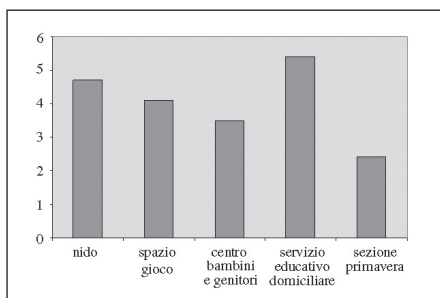
Quanto costano i servizi?

Tenendo a riferimento la recente indagine promossa dal CNEL, i riferimenti che si evidenziano per quanto riguarda gli *investimenti sono i seguenti*:

- per le costruzioni non meno di euro 1.000 per metro quadrato;
- per le ristrutturazioni non meno di euro 500 per metro quadrato;
- per l’arredo non meno di euro 1.500 per bambino.

Quanto alla *gestione*, è veramente difficile individuare un “costo standard”:

- le diverse tipologie si collocano fra i quattro e i sei euro per “ora/bambino di servizio erogato” ma con possibili aree di sovrapposizione;
- inoltre, la valorizzazione dell’indicatore “costo per ora/bambino di servizio erogato” non è ancora capace di darci un valore di “costo standard” del servizio, perché il servizio NON ha una forma organizzativa standardizzata.



Ci sono moltissimi fattori coinvolti nella determinazione dei costi dei servizi, ma al-

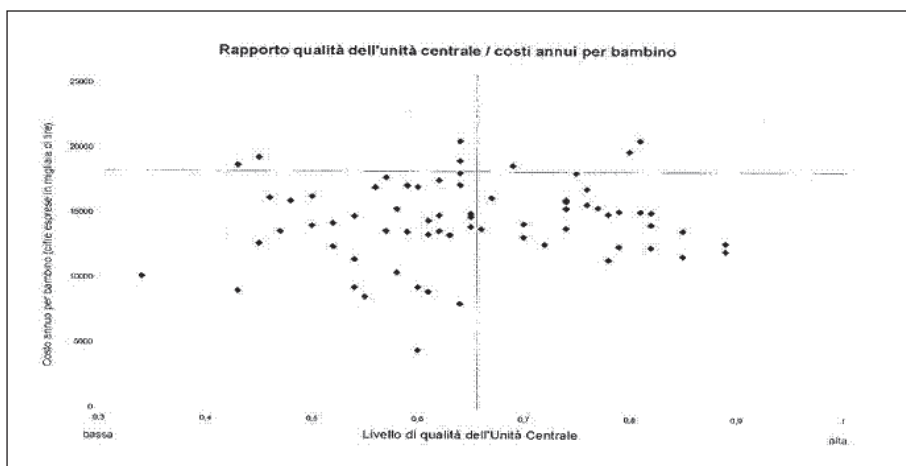
cuni hanno una altissima preponderanza. Per quanto riguarda gli *investimenti*, il fattore principale è lo standard ambientale. Per quanto riguarda la *gestione*, i fattori principali sono il rapporto educatori/bambini e il costo del lavoro.

Qualità e costi nella prospettiva dello sviluppo sostenibile

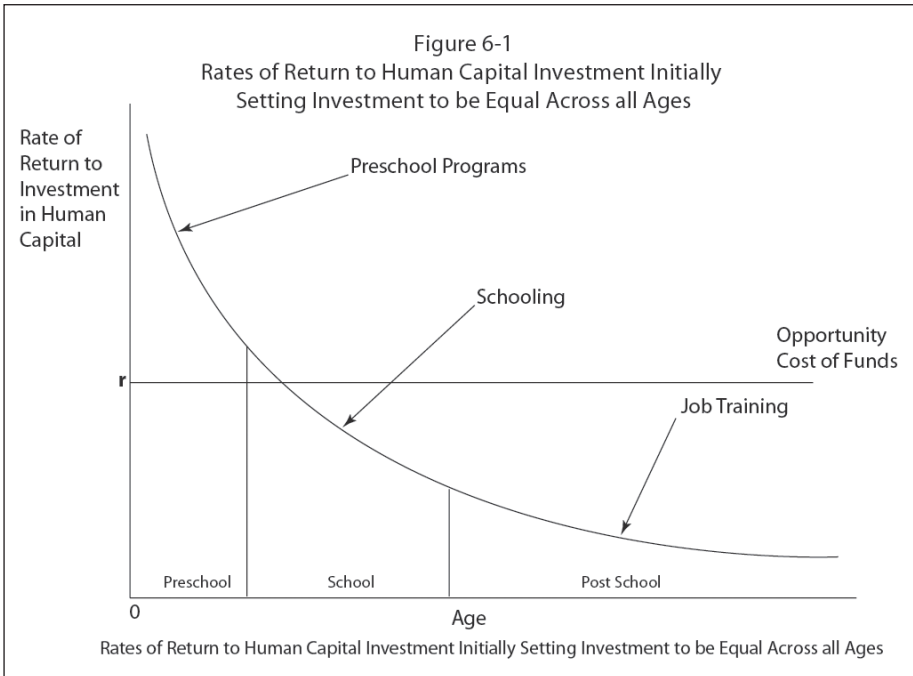
Interessante, a questo punto, riflettere su quale sia la relazione fra qualità e costi. Occorre innanzitutto ricordare che:

- la qualità non cresce necessariamente con l’incremento del costo,
- i livelli più alti di qualità vanno insieme con costi inferiori alla media.

Al contempo, poiché il costo deve essere collegato alla qualità e la qualità allo standard, il costo non è comprimibile oltre un certo livello. Il costo necessario a garantire lo standard è un costo necessario. Ma oltre il livello dei costi necessari si apre la prospettiva di rendere qualità e



La relazione fra qualità e costo rilevata nei nidi toscani nel 1998 – Istituto degli Innocenti



costi dimensioni complementari da coltivare non tanto incrementando le risorse quanto investendo sulla capacità di utilizzare bene le risorse disponibili.

I costi non sono affatto, infine, ingrediente estraneo al progetto del futuro. Quando un nido costa 500 euro al mese questo costo è insieme troppo alto per essere sostenibile dalla generalità delle famiglie e troppo basso perché sia garantita la qualità del servizio che viene offerto.

Un sistema di servizi educativi per la prima infanzia “fondamentali” e – per gradi progressivi da definire – “garantiti” necessita di alcune condizioni:

- un mix fra pubblico e privato,
- la responsabilità pubblica di controllare la qualità e di favorire un accesso effettivamente generalizzato ed equo a tutti i servizi, sia pubblici che privati.

Non casualmente, anche il dibattito in corso a livello europeo sul tema dello sviluppo dei servizi educativi e di cura per la prima infanzia pone al centro il tema della responsabilità pubblica di finanziamento del sistema.

L’ormai classica curva di Heckman, ci segnala peraltro da tempo come l’investimento economico rivolto ai primi anni di vita restituisca benefici economici per le società che sono capaci di scommettere sul futuro attraverso investimenti concreti sui bambini e sulle nuove generazioni. Oggi sappiamo peraltro che solo l’intervento nei primi anni di vita consente di rompere la catena di riproduzione delle disuguaglianze sociali e di prevenire i processi di esclusione sociale.

Una strategia integrata per una prospettiva di sviluppo delle politiche sembra

dover contemplare necessariamente tre aspetti:

- definire a livello nazionale principi, orientamenti e finanziamenti per livelli essenziali di presenza dei servizi su tutto il territorio nazionale, anche per gradi progressivi,
- coordinare le iniziative di normazione da parte delle Regioni e delle Province autonome,
- rafforzare i Comuni nelle competenze di promozione e controllo del sistema integrato dei servizi pubblici e privati.

Possiamo infine augurarci che – ricordando ancora Heckman – il riconoscimento della produttività economica degli investimenti in educazione possa diventare sprone perché anche la politica colga l'importanza di dare attuazione, anche mediante adeguati investimenti per lo sviluppo e la gestione di servizi educativi e di cura per l'infanzia, alla concreta affermazione dei diritti di cittadinanza delle bambine e dei bambini.

CONTRATTI DI CATEGORIA E COSTO DEL LAVORO: UN NODO DA SCIogliere

Massimo Mari¹

Il sistema

Il sistema educativo/formativo dedicato alla prima infanzia (zero /tre) ha avuto, nel corso dei quarant'anni che ci separano dall'avvento della legge istitutiva degli asili nido, legge n. 1044/71, una profonda evoluzione tanto da assumere caratteristiche e connotati di un *sistema integrato* dove convivono contemporaneamente sia l'iniziativa pubblica che privata, erogatrici entrambe del medesimo servizio sebbene con peculiarità, finalità e incidenze quantitativamente e qualitativamente diverse tra loro.

I rapporti nazionali ci dicono che la presenza del privato, generalmente inteso, copre il 35% circa del servizio e che la tendenza è in forte crescita proprio perché il soggetto pubblico, ovvero l'ente locale, non riesce a far fronte direttamente all'intero fabbisogno proveniente dalle nuove esigenze poste dal lavoro femminile e dalle famiglie.

Questo a significare che il processo espansivo dei nidi, prefigurato dalla 1044, fondato sulla centralità dell'intervento pubblico, non solo ha subito un drastico rallentamento

ma ha favorito, per far fronte all'aumento costante della domanda, l'entrata in scena di soggetti privati nella gestione dei servizi di nido sia a gestione appaltata e convenzionata che a titolarità privata con e senza accreditamento.

Sarebbe, però, estremamente riduttivo attribuire alle sole ragioni economiche la fine di un processo e l'affermazione di un modello di sviluppo diverso senza sottolineare le responsabilità, più in generale, della politica nazionale che sul terreno del diritto alla cura e all'educazione dell'infanzia ha peccato, per così dire, di eccessivo ritardo e relativa attenzione.

In tutti questi anni la normativa nazionale non solo *non ha goduto come altre leggi di una manutenzione periodica* ma ha demando di fatto e di diritto tutta la realtà gestionale alle singole Regioni che solo parzialmente si sono assunte la responsabilità di legiferare in materia generando, così, forti diversità fra regioni anche vicine tra loro. Praticamente i singoli sistemi regionali e locali si sono evoluti senza che ci fosse a livello nazionale una *governance* in grado di definire i livelli essenziali e standard omogenei di qualità che mettessero in evidenza *l'importanza qualitativa dell'azione di cura e di educazione per questa età, estremamente sensibile alle relazioni, alle scoperte e agli apprendimenti.*

¹ FLC nazionale, CGIL, Roma.

Dentro questo quadro normativo incompleto si sono sviluppati i vari sistemi regionali di welfare socio/educativo che se da un lato hanno prodotto esperienze significative di grande rilievo e all'avanguardia con sperimentazioni avanzate sul piano pedagogico e sull'organizzazione del servizio, dall'altro non hanno potuto evitare il contestuale ampliamento di un'offerta mercatistica sempre più consistente e competitiva proposta da soggetti privati coinvolti a vario titolo nel sistema pronti a coprire quella parte della domanda lasciata insoddisfatta dal soggetto pubblico.

Le tipologie di gestione e i contratti di riferimento

Come è noto gran parte delle leggi regionali definiscono le condizioni per la realizzazione, la gestione, la qualificazione e il controllo dei servizi per la prima infanzia all'interno di un sistema socio-educativo complessivo che contempla la presenza di una pluralità di soggetti gestori. Con il sopravvenire della crisi, con la sempre minore capacità di spesa da parte degli enti locali e con l'avvio di processi di esternalizzazione del servizio da parte dei comuni stessi, il dibattito sui nidi e sui servizi educativi per l'infanzia ha dovuto focalizzare la sua attenzione sull'analisi dei costi soffermandosi, in particolare, su quelli relativi al costo del lavoro, fortemente condizionato dal tipo di gestione e dalla tipologia contrattuale applicata al personale in forza nelle rispettive istituzioni.

Indipendentemente dagli aspetti qualitativi, l'assenza di costi standard definiti per legge ha comportato che una prima differenza fosse determinata dalla tipologia di gestione del servizio stesso.

Oggi in Italia i nidi e gli altri interventi destinati alla prima infanzia possono essere a:

1. gestione diretta o in forma associata degli Enti Locali;
2. gestione diretta o in appalto da parte di altri soggetti pubblici;
3. gestione data in appalto dall'ente locale a soggetti privati accreditati e/o convenzionati;
4. gestione data dall'Ente locale a soggetti privati mediante procedura ad evidenza pubblica;
5. gestione diretta di soggetti privati autorizzati al funzionamento;
6. gestione aziendale.

La tipologia di gestione marca una differenza sostanziale nella definizione complessiva dei costi. Diversità questa che si accentua in maniera consistente allorché l'attenzione dell'analisi si sofferma sul costo del lavoro per via della presenza di una pluralità di contratti collettivi.

A fianco della contrattazione pubblica relativa agli enti locali, che regola il trattamento economico e normativo del personale in forza nei nidi comunali a gestione diretta, si sono affermati, nel tempo, tre CCNL di categoria che disciplinano esplicitamente il rapporto di lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori che operano nelle istituzioni educative, scolastiche e formative a gestione privata aderenti ad Agidae, Aninsei e FISM. Questi CCNL nella loro sfera di applicazione contemplano, tra le altre, le istituzioni scolastiche ed educative a gestione privata che svolgono anche attività di nido e di servizi per l'infanzia.

Con lo sviluppo dei nidi aziendali e soprattutto con il ricorso alla gestione appaltata a soggetti privati del servizio a

titolarità comunale sono entrati in scena altri contratti collettivi per così dire *spuri*. Se nel caso dei nidi aziendali vengono utilizzate forme di contrattazione varie compresa quella aziendale, in ipotesi di appalto o convenzione di servizi di nido al privato sociale è diventato frequente il ricorso al CCNL delle Cooperative Sociali. Un contratto collettivo quest'ultimo che, essendo rivolto ad attività diverse da quelle del nido e dei servizi all'infanzia, non contempla nella *classificazione* la figura specifica dell'educatrice di nido, la cui attività è centrale nello svolgimento di servizi rivolti esclusivamente alla cura e all'educazione del bambino.

Pertanto i contratti maggiormente utilizzati in questo segmento dell'educazione risultano essere per lo meno cinque differenti tra di loro sia sul piano economico che normativo.

A fianco di questa composita realtà contrattuale c'è da aggiungere, nonostante la presenza di specifici vincoli imposti dalle singole leggi regionali e dagli stessi capitolati d'appalto il ricorso illegittimo da parte di alcuni soggetti gestori al lavoro atipico, al lavoro a termine e all'utilizzo indiscriminato del contratto di apprendistato professionalizzante in nome di una visione esclusivamente speculativa del servizio.

Qualificazione del rapporto di lavoro e contratti di categoria

L'assenza di regole cogenti, di controlli efficaci e la stessa presenza di discutibili tolleranze da parte dei soggetti preposti ai controlli e alle verifiche, hanno contribuito ad ampliare ulteriormente la presenza di una insostenibile "*anarchia contrattuale*" che non facilita una gestione omo-

genea sia delle prestazioni didattiche/educative sia della qualità del servizio. In un sistema dalle caratteristiche appena descritte, appesantito dai consistenti tagli agli enti locali, diventa dirimente stabilire, in via prioritaria, che la prestazione lavorativa dell'educatore, del personale amministrativo e ausiliario che opera in un asilo nido o nei servizi per l'infanzia si colloca nell'alveo del rapporto di lavoro subordinato, disciplinato quindi dal CCNL di categoria di riferimento e dalla relativa legislazione sul lavoro.

Acclarato ciò non rimane altro che, vista la pluralità dei soggetti gestori coinvolti, individuare il contratto collettivo nazionale applicabile nelle singole realtà.

Secondo il nostro ordinamento il contratto da applicare al personale di una determinata attività lavorativa viene determinato sulla base della categoria professionale di appartenenza dei lavoratori che deve corrispondere alle attività concretamente svolte dal datore di lavoro.

Il principio giuridico appena richiamato esclude, quindi, la possibilità da parte del soggetto gestore di scegliere, a sua discrezione, il contratto di lavoro da applicare limitando, così, la scelta solo a quelli specifici di categoria.

Come già accennato oggi in Italia i CCNL di categoria applicabili ai servizi alla prima infanzia sono quattro: il ccnl Enti Locali, il ccnl Agidae, il ccnl Fism e il ccnl Aninsei. Questi non solo contemplano, nella loro sfera di applicazione, l'attività di nido e servizi alla prima infanzia, ma prevedono una struttura organizzativa del servizio educativo ben definita. Individuano i profili professionali delle educatrici e di tutte le altre figure presenti nel sistema con relativo inquadramento e mansionario. Normano l'orario di lavoro specifico delle singole figure professionali, distinguendo

per le educatrici le ore di attività frontale da quelle di attività collegiale/funzionale/integrativa. Stabiliscono le attività di aggiornamento e di formazione finalizzate al miglioramento professionale.

I contratti di categoria rappresentano, quindi, l'asse di riferimento necessario su cui incardinare i rapporti di lavoro sulla base delle tipologie di intervento. È, pertanto, decisamente discutibile e critico il ricorso a contratti nazionali *spuri* non tanto per via degli aspetti economici quanto per il fatto che questi disciplinano altri contesti di lavoro e normano figure professionali del tutto estranee a questa specifica realtà lavorativa.

Ma indipendentemente da tutto ciò il problema principale è rappresentato dal divario economico presente nei vari contratti, per cui a parità di mansione professionale svolta insistono trattamenti retributivi e normativi diversi tra loro. La tabella riportata di seguito sintetizza queste differenze nei trattamenti economici e nell'orario settimanale di lavoro del personale educativo di nido che sostanziano sinteticamente le differenze esistenti.

Il costo del lavoro quale variabile dipendente del servizio

Dentro la casistica contrattuale così delineata il costo del lavoro rappresenta uno degli elementi fondamentali nella qualificazione, nella sostenibilità della gestione e nella attribuzione del servizio. Addirittura diventa dirimente in tutte quelle condizioni in cui il servizio stesso è affidato in appalto o convenzione soprattutto laddove le procedure di affidamento sono sottoposte alla condizione del maggior ribasso.

Secondo un'indagine condotta sul campo dal CNEL il costo del personale rappresenta, in media, l'84,4% del costo totale del servizio. Si tratta di un indicatore – sebbene depurato dei costi per struttura, locazione e mensa – significativo nell'individuare la sostenibilità di una gestione. Dentro, però, questo limite massimo intervengono ulteriori variabili che incidono nella determinazione effettiva dei costi del lavoro oltre a quelli specificatamente retributivi previsti dal ccnl utilizzato.

A titolo esemplificativo ricordiamo i di-

PROFILO	AGIDAE		ANINSEI		FISM		COOP.SOC.		EE.LL.	
	Retrib.	orario	Retrib.	orario	Retrib.	orario	Retrib.	orario	Retrib.	orario
Personale ausiliario	1305,74	38	1031,31	38	1189,74	38	1122,57	38	1359,54	36
Cuoco	1341,86	38	1055,93	38	1236,10	38	1275,21	38	1437,05	36
Educ. Nido	1421,70	35+2	1106,91	34+2	1347,62	33+2	1352,18	38	1621,17	30+6
Segr./econ.	1421,70	38	1163,01	38	1347,62	38	1352,18	38	1621,17	36
Coordinatore	1652,49	38	1319,31	38	1499,07	38	1518,45	38	1763,89	36

Tabella 1 - Retribuzioni iniziali mensili lorde lavoratore, livello di inquadramento e orario settimanale per contratto di riferimento al 31/12/2009. Il CCNL delle Cooperative non prevede la figura dell'educatrice di nido per cui si fa riferimento alla retribuzione di un livello più o meno analogo.

versi regimi orari del personale, la durata del rapporto di lavoro, l'uso del part-time orizzontale/ciclico/misto, il ricorso a mansioni promiscue, l'incidenza della contribuzione e della tassazione fiscale, la presenza o meno delle attività di formazione, programmazione e collegiale, anzianità e progressione professionale e così via. Per non parlare dalle variabili dettate dalle singole leggi regionali sul rapporto numerico educatrici/bambini e ausiliari/bambini.

In una attività di impresa ordinaria il costo del lavoro annuo è determinato dalle seguenti voci:

1. tabellare lordo dipendente (stipendio mensile x 13 mensilità);
2. quota annua TFR (retribuzione annua/13,5);
3. contribuzione datore di lavoro (INPS = 28% medio del tabellare lordo; INPDAP= 24% medio del tabellare lordo);
4. INAIL (2,4% del tabellare lordo azienda);
5. IRAP (4,8% del tabellare lordo azienda – dato Lazio);
6. altro 5% (supplenze, formazione, aggiornamento ecc.).

Questo ci permette di ricavare il costo del lavoro annuo datore di lavoro dei contratti considerati suddiviso per i profili professionali necessari al servizio (tabella 2).

Il costo/bambino e i limiti incompressibili

Questi dati ci permettono di poter calcolare il costo ora/bambino a seconda del contratto collettivo applicato. Si tratta di una variabile precisa che consente di individuare una ben precisa banda di oscillazione, già indagata dallo stesso CNEL, al di sotto della quale è impensabile andare. Tant'è che lo stesso CNEL che è giunto alla conclusione in base alla quale per avere un servizio di qualità e rispettoso dei parametri contrattuali e legislativi il costo ora/bambino deve oscillare da 4 a 6 euro.

Abbiamo provato, pertanto, a fare una simulazione rispetto al peso che hanno i rispettivi contratti sul costo/bambino, utilizzando parametri omogenei, applicati in una realtà ben definita. Un nido di Roma – in appalto o in convenzione o privato che sia – che accoglie 60 bambini per 8

PROFILO	AGIDAE	ANINSEI	FISM	COOP.SOC.	EE.LL.
	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo	Costo del lavoro annuo
Personale ausiliario	26.908,37	20.601,05	24.825,50	22.510,94	26.411,11
Cuoco	26.908,37	21.173,78	24.787,56	23.777,28	30.952,37
Educ. Nido	28.509,41	22.195,79	29.352,62	27.115,31	31.493,63
Segr./econ.	28.509,41	23.321,88	29.352,62	27.115,31	31.493,63
Coordinatore	33.137,45	26.456,17	30.059,50	30.449,53	34.266,04

Tabella 2 - Costo del lavoro annuo datore di lavoro per profilo professionale suddiviso per ccnl di riferimento al 31/12/2009 in base ai livelli stipendiali iniziali di accesso

ore al giorno per 5 giorni la settimana e per 11 mesi l'anno, ha bisogno per il suo funzionamento di un organico così composto: 4 ausiliarie (rapporto 1/15 bambini), mediamente 12 educatrici (rapporto 1/6 bambini) 1 segretaria/ economo, 1 cuoca e 1 coordinatrice. Ovviamente abbiamo considerato il rapporto di lavoro del personale a tempo indeterminato, ad orario pieno e retribuito per 13 mensilità. La simulazione conferma che ci troviamo di fronte, a parità di condizioni, a costi complessivi del servizio sostanzialmente differenti destinati ad accentuarsi in considerazione dell'introduzione di alcune di quelle variabili richiamate nel capitolo precedente.

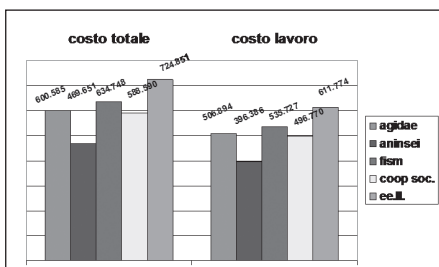


Tabella 3 - Confronto costo totale/costo del lavoro suddiviso per contratto di riferimento applicato sulla base dell'ipotesi simulata.

Sempre proseguendo nella nostra simulazione possiamo calcolare quanto effettivamente ammonta il costo mese/bambino e il costo ora/bambino in riferimento al contratto utilizzato così come riassunto nelle tabelle di seguito indicate.

I risultati della simulazione confermano il range individuato dal CNEL entro cui va collocato il costo/bambino per essere compatibile con il rispetto dei costi del personale in riferimento ai singoli contratti applicati.

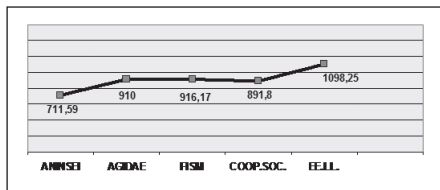


Tabella 4 - Costo mese/bambino per contratto di riferimento

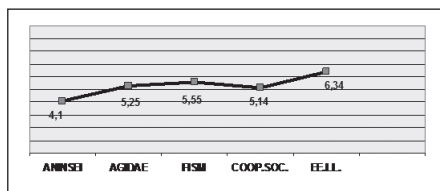


Tabella 5 - Costo ora/bambino per contratto di riferimento

Questo a significare che vi è un limite minimo al di sotto del quale è impensabile prevedere una ulteriore compressione del costo del lavoro senza entrare in quell'area grigia tipica dell'evasione contrattuale e contributiva praticata dai cosiddetti nidi low cost denunciati dalla stampa e dalle stesse organizzazioni sindacali di categoria. Deriva questa inaccettabile in ogni caso, ma ancor di più allorché il protagonista di una simile operazione è lo stesso ente locale che istituzionalmente e deontologicamente avrebbe, invece, il compito di garantire a tutte le bambine e i bambini lo stesso trattamento e al personale un salario pari per lo meno ai minimi contrattuali.

Considerazioni finali per un riordino del sistema

In una situazione di generale sbilanciamento tra domanda e offerta, tutto a favore di quest'ultima, è velleitario, pertanto,

pensare che la ricetta neoliberista, fondata sulla *competizione* tra soggetti gestori pubblici e privati, possa contemporaneamente determinare l'innalzamento della qualità e contenere i costi del servizio. Semmai è vero l'esatto contrario. È proprio l'effetto di questo squilibrio che produce una *involutione qualitativa* dell'offerta di welfare consapevole che, pur di soddisfare bisogni inevasi, la domanda si vede costretta ad accettare soluzioni anche di bassa qualità, in maniera incondizionata, proposte da un privato *speculativo* sempre più interessato a trarre profitto nell'occupare gli spazi lasciati vuoti dal pubblico.

Tranne qualche eccellenza, peraltro raggiunta con estrema fatica dalla contrattazione e spesso sulle spalle dell'utenza, le istituzioni educative a gestione privata diretta o in concessione registrano ampie *défaillancés* nell'erogazione del servizio con cadute preoccupanti sia da un punto di vista pedagogico che nei rapporti con il personale. Quest'ultimo, che poi è il protagonista nel veicolare la *mission* educativa, spesso viene relegato ad un ruolo passivo e di tipo *assistenzialistico*, dove viene mortificata non solo l'azione pedagogica e professionale ma l'intera funzione del servizio condannandolo, nei fatti, ad una visione *custodialistica*.

Dimensione, questa che tende sempre più a radicarsi all'interno di un sistema dalla legislazione *gracile e debole* per non dire inadeguata. Lo testimonia la presenza di due fenomeni *perversi* decisamente emblematici. Uno è rappresentato dalla ascesa esponenziale del privato *speculativo* che, profittando della pressione della domanda, dà vita ad interventi di semplice *cura e affidamento* che mascherano o si sostituiscono al servizio di nido o ai

servizi integrativi. L'altro è dato dal ricorso frequente al lavoro irregolare che si concretizza con l'utilizzo del lavoro atipico in tutte le sue forme. Il tutto nella quasi totale indifferenza di chi ha compiti di vigilanza sul servizio e sul lavoro.

Se a questo aggiungiamo il fenomeno di progressiva e costante dismissione del servizio a gestione diretta del pubblico non possiamo che essere preoccupati della tendenziale involuzione del sistema che rischia di trascinare con sé anche quelle realtà regionali dove sono stati raggiunti significativi livelli di qualità.

Oggi gli Enti Locali, che storicamente sono stati "i grandi promotori e protagonisti nella creazione di questi servizi", si vedono costretti ad *abdicare* a svolgere questo ruolo centrale perché *attanagliati dal patto di stabilità, da trasferimenti statali e regionali sempre più decrescenti e da bilanci troppo leggeri*. Da qui la scelta di affidare all'esterno ossia a soggetti privati, mediante il ricorso all'accreditamento, all'appalto e alla convenzione la gestione di un numero sempre più consistente di iniziative. Operazione questa tutta interna alla logica del contenimento della spesa che, se non governata correttamente sulla base di indicatori ben precisi, rischia di produrre effetti a dir poco negativi per il sistema.

Senza demonizzare le esternalizzazioni che rappresentano, seppur parzialmente, una risposta alle spinte mercatistiche e familistiche in atto, va ribadita la ineluttabilità di un forte governo pubblico con il compito prioritario di scongiurare un servizio a *qualità variabile* e di impedire, con ad una strumentazione più adeguata, l'insorgere pericolosi fenomeni di *dumping* contrattuale e sociale. In questo senso è necessario evitare la richiesta, in occasio-

ne dell'affidamento del servizio a terzi in appalto o in convenzione, alla condizione del maggior ribasso stabilendo in alternativa ben più cogenti indici capaci di incidere direttamente sulla qualità.

La situazione descritta, benché limitata ad una visione *lavoristica*, rafforza ancor di più l'urgenza di un riordino a tutto campo del sistema capace di *ri-definire* – all'interno di regole certe, cogenti e coerenti con il Titolo V della Costituzione – l'orizzonte dei diritti e dei doveri di tutti coloro che a vario titolo e con diverse responsabilità vi operano. Va pertanto rilanciata la necessità di una *governance pubblica* in un contesto di sistema che affida allo Stato la definizione di norme

generali e l'individuazione dei livelli essenziali; alle Regioni il compito di dettare le norme di settore e di programmazione per estensione, sostegno e qualificazione del sistema; ad un Ente intermedio (provincia/zona/ambito territoriale) attività di monitoraggio, formazione e coordinamento pedagogico; al Comune singolo o associato il ruolo di ente regolatore preposto a garantire la quantità e la qualità dei servizi.

Solo attraverso questa via è possibile coniugare, in maniera inscindibile, sia i diritti dei bambini sia quelli dei lavoratori garantendo, al tempo stesso, una crescita sostenibile ed equilibrata di un sistema di welfare integrato.

LA TUTELA DELLA QUALITÀ NELL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI AI PRIVATI

Mauro Francia¹

Premessa

Quando si iniziò a parlare di affidamento a privati della gestione dei servizi il quadro era profondamente diverso dall’attuale.

A Modena concludemmo quello che ritengo il primo controllo di gestione in un Comune nell’anno 1986: era centrato sul servizio nidi e serviva a costruire la base d’asta per la gara che si voleva fare, in quanto allora nessuno sapeva quanto costasse realmente un nido d’infanzia. Le contrarietà da più parti manifestate ritardarono la gara fino al 1990, quando assegnammo alla Coop CSA (la cui attività principale era il servizio odontoiatrico!) la gestione del nido Matteotti. I “reggiani” ci bruciarono sul tempo, attivando nel 1988 due nidi affidati alle due principali centrali cooperative di quel Comune, anche se va detto che partirono con quella che allora si chiamava trattativa privata, una procedura più semplificata – specialmente in quella fase iniziale – rispetto alla gara.

Va ricordato che lo stesso quadro normativo per l’affidamento di servizi era trasposto

in gran parte, pari pari, dalle gare per “lavori” e l’unico criterio di valutazione delle offerte ammesso era quello del ribasso sul prezzo a base d’asta, così come previsto per lo svolgimento delle aste pubbliche dal Regio Decreto 827/1924. L’idea stessa di appaltare servizi pubblici appariva allora a molti alquanto bizzarra: il primo appalto dei servizi ausiliari nelle elementari e dei sostegni all’integrazione scolastica dei disabili nelle scuole pubbliche avviati dal settore istruzione di Modena provocarono fiere opposizioni, che spesso ne ritardarono l’applicazione. È solo con la direttiva 92/50 che viene introdotta la modalità di aggiudicazione dell’offerta *economicamente più vantaggiosa*. Come oggi, anche allora il legislatore nazionale recepiva le direttive con tempi storici e la Corte di Giustizia della Comunità Europea aveva da poco statuito che una direttiva – qualora non recepita – dopo 6 mesi doveva essere applicata in tutta l’Unione per le parti direttamente applicabili: la scadenza era il 30 giugno 1992 e il 2 luglio il Consiglio comunale modenese approvava il bando per un appalto di ristrutturazione e gestione di un nido e scuola d’infanzia da assegnare con la nuova modalità di selezione dell’offerta. Penso sia stato il primo caso di utilizzo del nuovo strumento nel Paese. Fu questa

¹ Dirigente Settore istruzione, politiche per l’infanzia e adolescenza, Comune di Modena.

una svolta epocale, in quanto fino ad allora il pubblico funzionario era chiamato ad applicare alla lettera ed esclusivamente la legge nazionale, quando non anche le circolari; da quel momento si dovette iniziare ad *interpretare* le norme CE e valutarne l'applicabilità nell'ordinamento interno, anche se in contrasto con altre norme di quello.

Situazione odierna

Oggi ci troviamo con un quadro normativo opposto. Gli Enti pubblici e, in particolare, i Comuni sono indirizzati con forza verso la gestione indiretta dei servizi. L'art. 9 del D.L. 78/2010 (trasformato in L. 122/2010) riduce al 20% del costo del personale dimessosi l'anno precedente le risorse utilizzabili per nuove assunzioni a tempo indeterminato; l'art. 14 del medesimo decreto riduce dal 50 al 40% della spesa corrente il massimo di spesa per personale ammissibile per restare entro i parametri del c.d. "Patto di stabilità", comprendendovi anche IRAP, co.co.co., interinale e collaborazioni occasionali. Verso il medesimo fine conduce pure la forte riduzione di risorse a disposizione dei Comuni: il taglio recente di 25 miliardi di euro a Comuni (che peraltro hanno visto ridursi le possibilità di manovra, in quanto la quota di autofinanziamento è scesa dal 65,4% del 2007 al 55,2% del 2009), Province e Regioni obbliga di per sé a ripensare le modalità di gestione dei servizi.

Verso il medesimo risultato – cioè verso forme di gestione più economiche – concorrono anche le ridotte disponibilità delle famiglie: la nostra più recente ricerca periodica sui motivi della rinuncia al nido ha evidenziato che, se fra coloro che ave-

vano rinunciato al nido (senza nemmeno iniziare la frequenza, quindi non per motivazioni inerenti la qualità del servizio) nell'anno scolastico 2007/2008 il 26,1% dichiarava di ritenere la retta "troppo alta", nel 2009/2010 tale percentuale era salita al 49,2%.

Vari fattori concorrono, dunque, nell'incanalare le modalità organizzative dei servizi alla persona dei Comuni verso la gestione indiretta e verso la riduzione dei costi. "È possibile preservare la qualità, riducendo i costi attraverso la gestione esternalizzata dei servizi?" è la domanda cui dovrei poter rispondere con la presente relazione.

Nel mio Comune abbiamo 1947 posti nido (di cui 346 a part-time) a settembre 2010; di questi il 51,3% è a gestione diretta comunale, 40,0% a gestione privata convenzionata, appaltata e concessa, 5,6% sono in nidi aziendali convenzionati e solo il 3,2% non è convenzionato; va annotato che anche questi ultimi posti sono in gran parte in strutture complessivamente convenzionate e sottoposte al controllo comunale (si tratta di alcuni posti per struttura per i quali sono mancate le risorse per il convenzionamento). Fra i posti a gestione privata vi sono nidi da 15 e fino a 60 posti, con affidamenti da un paio d'anni fino a contratti di durata ventiquinquennale, con strutture di proprietà comunale o fornite dalle ditte stesse, con affidamenti di concessione di costruzione o ristrutturazione e con semplice affidamento di gestione, gestiti da privato puro (srl, imprese individuali, snc ecc.), dalla FISM, da cooperative sociali ecc. Abbiamo pure, cosa già più inusuale, 9 scuole d'infanzia convenzionate col Comune (diverse da quelle FISM), per le quali si potrebbero estendere le osservazioni che si svolgeranno per i nidi.

Una rete di qualità

Da questa esperienza ventennale di gestione di una rete di servizi 0-6 anni ho provato a raccogliere quelle buone pratiche che possono essere segnalate come meritevoli di attenzione per conseguire una qualità superiore al limite ritenuto accettabile dal Comune.

In tutte queste strutture, intanto, svolgiamo periodicamente controlli. Non è facile oggi rilevare scientificamente la “qualità” di un nido, anche se abbiamo varie sperimentazioni in corso, soprattutto le autovalutazioni strutturate sulla scala SVANI rivisitata, su alcuni aspetti specifici dell’attività (esempio sul gioco, sulla partecipazione dei genitori ecc.) ma qualcosa di rilevante possono dirci anche le periodiche rilevazioni della qualità percepita dagli utenti. Nell’ultima rilevazione (riferita all’anno scolastico 2009/2010) ha raccolto il consenso di ben il 98,4% delle famiglie in uscita dai nidi comunali l’affermazione “se mi trovassi di nuovo davanti al tema di affidare mio figlio, rifarei la stessa scelta”; ma anche il 97,0% delle famiglie dei nidi convenzionati risponde allo stesso modo. Chiedendo di assegnare un voto complessivo – da 0 a 10 – al servizio frequentato dal figlio/a, le famiglie assegnano 9,0 ai nidi comunali e 8,6 a quelli convenzionati. Va detto che i nidi comunali raccolgono più elevati consensi sulla refezione (nei nidi comunali vi sono le cucine interne, mentre nella quasi totalità dei convenzionati il pasto è assicurato da ditta esterna) e sulla qualità della struttura (quasi tutti i nidi comunali sono in strutture appositamente progettate e con ampi spazi verdi, mentre molti dei nidi privati sono in strutture ristrutturare e con aree esterne non sempre ottimali). Se si scompone il giudizio in base alle varie caratteristiche,

si vede come il giudizio sulla parte educativa del nido sia valutata da 9,1 nei nidi comunali, esattamente lo stesso risultato riportato dai convenzionati.

Per le scuole d’infanzia il giudizio complessivo delle famiglie assegna 8,9 alle scuole FISM (cui il Comune è legato da 15 anni di convenzioni che hanno supportato un significativo miglioramento qualitativo), 8,8 alle comunali, 8,4 alle convenzionate non FISM, 8,1 alle statali. Ho già rilevato come la “qualità percepita” non si identifichi con quella “oggettiva” del servizio, anche se ne è di certo una componente. Si possono e si debbono porre alcune osservazioni di metodo: di certo, ad esempio, l’attenzione del personale comunale è più volto a tutelare il benessere del bambino rispetto alle esigenze delle famiglie e questo ha ovvie ripercussioni sul giudizio di queste; il periodo di ammissione nei nostri servizi a gestione diretta è mediamente assai più lungo rispetto a quelli privati (ciò, fra l’altro, comporta che un bambino accolto per la prima volta possa entrarvi effettivamente anche a fine ottobre; fino a pochi anni fa anche a novembre); il rispetto degli orari di entrata ed uscita è assai più rigido nei servizi comunali ecc. Il dato di gradimento rilevato fornisce in ogni caso un’informazione utile al ragionamento che si va articolando, se non altro per sottolineare il buon funzionamento del complesso della *rete mista* di servizi 0-6 anni.

Un primo dato che ritengo da evidenziare è che la qualità che abbiamo cercato di costruire si basa innanzitutto sull’investimento sull’intera “rete” dei servizi, ove le diverse gestioni portano contributi: il privato spesso individua le soluzioni più economiche, il pubblico sperimenta anche le innovazioni a basso valore aggiunto che sono più facilmente trascurate

dal privato ecc. Non pare, dunque, utile il modello avviato – quantomeno nei presupposti teorici – all’inizio del Ministero “Moratti” (ed applicato attualmente anche in altri paesi) centrato sulla “concorrenza” fra le istituzioni scolastiche, che condurrebbe a mio parere ad accentuare la “polarizzazione” qualitativa fra le varie strutture, anziché superarla.

I Comuni di minori dimensioni hanno indubbe difficoltà ad investire sulla qualità di una rete sostanzialmente inesistente nella frazione di territorio; in tali enti risulta difficile già elaborare un bando che tenga conto delle specifiche esigenze, attivare momenti di controllo, supportare il privato nel miglioramento. Questa problematica è in parte superata nella nostra regione, che ha attivato forme di collaborazione fra i Comuni interessati, e va anche detto che su tutto il territorio nazionale solo 1429 comuni (il 17,5% del totale) – quasi sempre di dimensioni medio-grandi – ha attivato servizi di nido, ma restano diverse difficoltà.

Il primo capitolato per l’affidamento in appalto di un servizio di nido (quello del Matteotti) ci venne chiesto ed applicato da decine di Comuni; un bando successivo di costruzione e gestione (che presenta vantaggi qualitativi rilevanti rispetto al precedente, che si illustreranno in seguito) venne pure richiesto da molti Comuni, ma – che io sappia – non venne applicato da nessuno, almeno fin verso la fine degli anni ’90. Vi erano e vi sono difficoltà tecniche relative alla responsabilità del contratto, alla direzione lavori, all’applicazione dell’IVA ecc. che difficilmente possono essere affrontati da una struttura burocratica di un piccolo ente.

Per i Comuni di maggiori dimensioni e per le unioni di Comuni minori è importante – come si è detto – mettersi nell’ottica se-

condo la quale la qualità non si elabora sul singolo affidamento, ma va costruita con un progetto di lungo periodo. Per quanto possa servire, nel nostro caso abbiamo dapprima dovuto “creare” l’offerta: nei primi anni ’90, quando si avviarono processi di affidamento a privati dei servizi di nido, semplicemente non vi erano ditte private che ne gestissero. In un primo periodo affidammo la gestione di servizi in strutture di proprietà comunale a ditte (quasi sempre cooperative sociali) di dimensioni ragguardevoli, mentre successivamente si attivarono gare per nidi di 15-20 posti riservate, o comunque aperte anche ad una piccola imprenditoria che poté così sviluppare in seguito esperienze utili; si sollecitò la FISM ad avviare esperienze proprie pure nel segmento 0-3 anni, utilizzando la competenza sviluppata nella gestione delle scuole d’infanzia; la maggioranza dei servizi venne affidata con gara pubblica, in modo da incentivare un’imprenditoria attenta più a fornire un buon prodotto a prezzi ragionevoli, che non ottenere buone condizioni dall’Ente pubblico. Si è peraltro ottenuto, in tal modo, anche di evitare il sorgere di monopoli, sia pure locali: è caso abbondantemente studiato il “controllato” che controlla il “controllore”, come avveniva per l’ENI e l’IRI fino agli anni ’80 nei confronti del Ministero delle Partecipazioni statali.

Considerato che attivare un nido – specialmente nella nostra regione – richiede un notevole dispiego di energie e risorse, abbiamo anche in qualche modo assicurato la sopravvivenza minima di quasi tutti i servizi in sede propria attivati da piccole iniziative imprenditoriali (costituite a volte da poche educatrici riunitesi in società), attraverso bandi particolari aperti su pacchetti di posti che – di fatto – limitano l’effettiva concorrenza al 50%

dei posti convenzionati inseriti nei capitolati, mentre l'altra quota viene suddivisa con varie modalità fra tutte le strutture che raggiungano un minimo di punteggio sulla qualità.

Più di recente abbiamo creato un apposito ufficio "Supporto alla qualità" dei servizi in qualche modo collegati (con convenzioni, concessioni o appalti) col Comune, che vigila su tali servizi, li supporta nel miglioramento qualitativo, svolge ricerche e monitoraggi sullo stato della rete, esegue ispezioni periodiche.

Valutazione del costo

Importante è poi il peso da attribuire al prezzo: se i punteggi sono troppo sbilanciati a favore di tale elemento, la qualità ne esce necessariamente soffocata. Si è rilevato come già dal 1992 si potesse utilizzare la formula di aggiudicazione basata sull'offerta *economicamente più vantaggiosa*. Per diversi anni, tuttavia la giurisprudenza amministrativa continuava a richiedere la "prevalenza" della componente prezzo: fiorirono allora fantasiose formule che tendevano a minimizzare il valore effettivo del punteggio dedicato al prezzo fino a trovarne qualcuna accettabile da parte dei vari Tar. Questo fattore in realtà servì solo a rafforzare l'orientamento prevalente nelle amministrazioni appaltanti volto a ridurre i costi. Si costruì e consolidò allora l'equivalenza "privato = costi ridotti, ma qualità scadente", che si inserisce bene anche nella comune credenza illustrata nel motto "chi meno spende, più spende".

Per la verità, ancora oggi, si rileva un certo disorientamento in materia. Per quanto concerne la nostra stessa Regione, per esempio, nell'allegato "1" della direttiva

772/2007 si legge: "l'esperienza ha dimostrato che il sistema degli appalti mal si adatta alla specificità dei servizi alla persona ed alle caratteristiche peculiari, in particolare, dei servizi socio-sanitari, non consentendo di sviluppare, consolidare e migliorare nel tempo gli elementi qualitativi dei servizi". Così, nel medesimo documento, si prevede che le eventuali gare di aggiudicazione debbano basarsi non sul ribasso d'asta, ma sulle qualità soggettive dell'offerente, quali "la "tenuta" della sua organizzazione, le risorse economiche e professionali di cui dispone, l'esperienza gestionale specifica, il radicamento nel territorio, l'orientamento a lavorare nell'ambito della programmazione e ad accettare la valutazione", tutte caratteristiche escluse dalla giurisprudenza della Corte di giustizia Ce, ma sul tema occorrerà tornare. Di fatto molti affidamenti dei Comuni sono tuttora operati con procedura negoziata, utilizzando sia normative regionali (come nella nostra Regione ove pare possibile il semplice convenzionamento con strutture accreditate), sia l'inserimento dei servizi di nido nell'allegato II B dell'attuale d.lgs 163/2006, sia ancora le norme inerenti la cooperazione sociale.

Fra le clausole del singolo affidamento su cui occorre soffermare l'attenzione, la principale riguarda ovviamente il peso da attribuire al costo. Le norme attuali ci permettono sostanzialmente di attribuirvi il peso che si voglia. Quando parliamo di costo, parliamo in gran parte di costo del personale: i nostri ultimi dati del controllo di gestione ci dicono che questo incide per il 75% sul costo totale del servizio di nido, comprendendovi anche le manutenzioni, spese ausiliarie e il costo d'investimento o fitto virtuale.

È un tema che tratto con sofferenza. Nel comparto dei servizi 0-6 anni si è svilup-

pato un differenziale fra contratti pubblici e privati che non ha paragone in alcun altro comparto: volendo dare un'indicazione grossolana, un educatore comunale è oggi retribuito per svolgere circa 1400 ore annue effettive, mentre il corrispondente operatore privato ha un compenso annuo inferiore del 20-25%, pur svolgendo circa 1700 ore; in un nido a 50 posti il pubblico – senza arrivare alle 4 operatrici di Roma, di cui ha appena parlato il collega sindacalista – ha 3,5 operatrici ausiliarie (escluso il personale di cucina), mentre il privato ne impiega due, sempre con il differenziale di stipendio di cui sopra. Credo che molti fra i presenti vorrebbero potere dimostrare che un dipendente con un trattamento peggiore di un altro fornisce anche un servizio peggiore; mi limito ad affermare che di ciò, per quanto conosco, non saprei dare dimostrazione. Va anche considerato che il ragionamento fin qui svolto si riferisce al personale dipendente assunto con regolare contratto e noi, nei nostri capitolati, inseriamo varie clausole con cui imponiamo il rispetto dei contratti di lavoro e dei relativi integrativi provinciali; nei servizi di minori dimensioni si può forse prevedere di utilizzare anche i contratti cosiddetti “flessibili”, che possono ulteriormente abbassare i costi per il gestore. Resterebbe da approfondire la legittimità di impedire ad un gestore l'utilizzo di tali tipi di contratti. Di certo, l'amministratore che deve scegliere fra chiudere 10 posti nido o abbassare il costo del servizio si trova davanti ad una alternativa con implicazioni che non è compito di questa relazione approfondire. Bisognerà comunque porsi il tema dell'eventuale limite per un Ente pubblico di utilizzare nella misura massima possibile le condizioni offerte dal mercato del lavoro.

Sul personale è meno ostico soffermarsi sui vantaggi possibili – in termini di costo, ma anche di qualità – offerti da gestioni appaltate di quote dei servizi ausiliari. Un esito positivo, ad esempio, ci è derivato dall'affidare ad una ditta esterna la gestione diretta delle singole cucine. Prima di lavorare a Modena, ero dirigente di un Comune di medie dimensioni: le cuoche dei due nidi raccoglievano giorno per giorno i “desiderata” in tema di pranzo dei bambini e del personale stesso il giorno prima; la mattina passavano dai vari negozi locali ad acquistare le derrate necessarie e confezionavano il pranzo; se si trattava di tortelloni occorrevo un paio di ore di straordinario ecc. Il servizio era indubbiamente ottimo quanto a gradimento, ma esorbitante nei costi e poco attento agli imperativi dietetici. Una grande azienda che gestisca mense o pulizie, anche a parità di compensi erogati al personale, è in grado, ad esempio, di fornire un servizio supportato da tecnici competenti inarrivabili per un Comune anche di grandi dimensioni; sarà in grado di abbassare i costi non a discapito della qualità (fornisce, ad esempio, i semilavorati trattati in modo industriale rispetto allo svolgimento di tutte le operazioni entro la cucina, è in grado di selezionare deersivi più efficaci, riesce ad evitare operazioni ripetitive...è in grado di utilizzare “tutto” il tempo disponibile del personale occupato); può svolgere ricerche di mercato sui prodotti necessari inibite ad un ente necessariamente despecializzato su tali tematiche come è un Comune ecc.

Capitolati per un'offerta di qualità

Nessun Comune più si pone oggi l'obiettivo di avere la “migliore qualità possi-

bile”, ma, caso mai, “la migliore qualità possibile dato un costo massimo preventivato” o “il minor costo per un determinato livello qualitativo”. Per raggiungere tale risultato, il capitolato deve prevedere un’offerta che permetta di valutare la qualità “effettivamente” offerta e gli strumenti per controllarne l’attuazione reale. Almeno alcune clausole non dovrebbero mai mancare in un capitolato:

- fare allegare al progetto pedagogico-didattico l’organizzazione per turni di servizio del personale e stabilire che ogni scostamento debba essere preventivamente comunicato al responsabile del contratto;
- fissare con chiarezza sanzioni diversificate per le eventuali inadempienze; se è alquanto difficile riuscire a sciogliere un contratto, è invece assai più semplice irrogare sanzioni pecuniarie. Già la loro presenza nel capitolato sovente dissuade dal partecipare alla gara quelli che nel nostro dialetto locale definiamo “i ciocapiatt” (le imprese poco serie);
- premiare, nel punteggio sulla qualità, la *competenza* degli addetti e soprattutto l’*anzianità* nella ditta e nel servizio. Una ditta che è in grado di assegnare al servizio una certa quota di personale rodato, già dà garanzia di una qualità decente; il fatto che tale personale sia da tempo nell’azienda testimonia poi che la ditta probabilmente è solida, paga dignitosamente i suoi addetti, pensa di continuare a stare sul mercato e non di aggiudicarsi un servizio per lucrarvi sopra il massimo e poi magari scomparire;
- mettere nel capitolato clausole che impongano il rispetto dei contratti di lavoro e non credo di doverne motivare le ragioni. Qui sorge tuttavia il

quesito se sia legittimo imporre – ad esempio – che la ditta aggiudicataria debba applicare il contratto di lavoro dipendente e non uno qualunque della congerie di contratti flessibili creati dal legislatore;

- una condizione che ci ha sempre dato buoni risultati è quella di stabilire che almeno parte delle ore di formazione del personale delle ditte gestori dei nidi debba essere svolto nei corsi organizzati dal Comune: da una parte assicura che la formazione venga effettivamente svolta; dall’altra permette un contatto diretto con addetti che non si avrebbe modo di avvicinare diversamente. In Emilia-Romagna vi sono momenti consolidati di collaborazione fra i coordinatori dei nidi pubblici e privati, ma non in tutte le Regioni è così;
- utile si è pure dimostrato ampliare l’organo comunale di rappresentanza della gestione sociale anche ai rappresentanti degli utenti dei nidi privati;
- non possono mancare clausole chiare che fissino le modalità di controllo da parte del Comune: possibilità per un pedagoga (nei Comuni ove esiste) di partecipare almeno alle assemblee degli utenti ove si presenta il programma di lavoro dell’anno e a quella finale; possibilità di svolgere indagini sulla qualità; imporre nel capitolato strumenti di autocontrollo e favorire nel punteggio quelli i cui esiti vengano resi noti al committente ecc.

In tutti questi anni si sono sperimentati con successo sistemi premianti sulla qualità. Uno dei primi tentativi, che serve pure a testimoniare la difficoltà di elaborare capitolati che prevedano un lungo periodo di tempo della gestione, fu fatto nell’appalto sull’appoggio all’integra-

zione dei disabili. Fissammo un sistema (complesso) che premiava le ditte aggiudicatarie in base alla continuità che erano in grado di assicurare nell'assegnazione degli addetti e le puniva nel caso inverso: la scelta si è rivelata utile, in quanto per oltre il 90% dei casi si è potuto mantenere lo stesso educatore sul bambino assegnato per quasi tutto l'arco scolastico, nonostante il turn over del personale fosse allora molto elevato. L'anno scorso, tuttavia, la situazione del mercato è mutata e le ditte aggiudicatarie del servizio sono riuscite a conservare i medesimi addetti con relativa facilità, portando il premio a quasi € 100.000,00 su un valore d'appalto di € 2,5 milioni. I premi dipendono da quali aspetti si vogliono considerare: può essere che si stabilisca una maggiorazione basata sulla rilevazione del gradimento dell'utenza in uscita, sulla più o meno ridotta percentuale di rinunce rispetto alla media comunale, sulla percentuale di richiedenti rispetto alla media ecc.

Diverso è il tema delle caratteristiche soggettive dell'offerente, che dovrebbe poter essere valutato adeguatamente per le profonde implicazioni che presenta. Nel tipo di servizi in argomento non è semplice – a differenza di un appalto di lavori – valutare la bontà del prodotto e assumono molta più rilevanza le capacità e competenze della ditta affidataria del servizio: le ditte di maggiori dimensioni e da più tempo presenti sul mercato presentano esperienza e sistemi di gestione collaudati, hanno un nome da difendere, dispongono al loro interno di figure specializzate.

La direttiva 2004/18, così come interpretata dalla successiva circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1/3/2007 vietava di assegnare punteggi alle caratteristiche soggettive delle im-

prese offerenti, in quanto tali elementi potevano trovare legittimazione solo fra i criteri di ammissibilità alla gara, anche se è abbastanza intuibile che in sede di ammissibilità non si possa fissare come *minimo* ciò che si ritenga ottimale. Pur continuando a ritenere prioritario il diritto delle nuove e minori imprese a partecipare alle gare, la giurisprudenza comunitaria ha parzialmente rivisto le precedenti rigidità (trovando conferma in sentenze del Cd S, quali, da ultima, la n. 5626 della V sezione in data 18/9/2009) confermando che vanno tenuti ben distinti gli "elementi soggettivi propri dell'offerta" dai "requisiti di capacità dell'offerente", ma è ammissibile valutare nei punteggi assegnati all'offerta i *requisiti* solo se "si riverberano, senza incertezze" sulla qualità dell'offerta e "purché ad essi non sia attribuito un peso, in termini di punteggio, preponderante sulla qualità del servizio oggetto della procedura evidenziata". Concorre al medesimo fine di selezionare un operatore capace ed efficiente una clausola che sempre abbiamo inserito, volta a limitare ai servizi secondari (come la cucina o la lavanderia) la possibilità di subappaltare parte della gestione complessiva di un nido. In questo senso ha creato non pochi problemi l'inserimento fra i diritti dell'offerente della clausola sull'*avalimento* decisa dal legislatore europeo. Non è questa la sede per approfondire l'argomento, ma basta sottolineare come sia opportuno porre ogni argine legittimo possibile (limitare l'avalimento a pochi servizi secondari che compongono l'appalto e, soprattutto, richiedere un "impegno effettivo" della ditta di cui ci si avvale e non un "mero prestito dei requisiti") alla possibilità che si assegni una gara ad una ditta e poi, nei fatti, ci si ritrovi una ditta diversa, spesso di minori

dimensioni e spesso meno competente ed esperta.

La durata dell'affidamento emerge dalla nostra esperienza come elemento fondamentale per conseguire una buona qualità. In questo senso la concessione di costruzione o ristrutturazione e gestione permette di conseguire più obiettivi: tempi assai più celeri di termine dei lavori rispetto alle procedure realizzative dell'Ente pubblico; inesistenza di contenzioso in merito alla funzionalità dell'immobile; si può *spalmare* il rimborso dell'investimento alla ditta su tutti gli anni dell'assegnazione evitando un rilevante esborso immediato; si selezionano ditte capaci e fortemente interessate a mantenere l'utenza per tutta la durata dell'affidamento stesso; le soluzioni architettoniche e impiantistiche risultano sovente molto funzionali alla riduzione di sprechi e ridondanze; lasciare alla ditta la responsabilità della manutenzione, mantenendo in capo al Comune il solo controllo; infine, appunto, di stabilire legittimamente un lungo periodo di gestione.

Non mi pare di dovere soffermarmi sull'importanza, ai fini della qualità, di affidamenti per periodi lunghi: permette di creare collettivi affiatati e competenti, crea una eredità di buone prassi per quella specifica utenza, consolida il rapporto col territorio, minimizza gli inevitabili attriti con l'ente appaltatore quasi sempre concentrati sul primo periodo di gestione, dà sicurezza e tranquillità agli operatori, permette di utilizzare al meglio la formazione e gli strumenti di auto ed eterovalutazione ecc. È chiaro che questo quadro presenta anche un rovescio: se la ditta aggiudicataria non è sufficientemen-

te adeguata a reggere il servizio o – per i motivi più disparati – si rivela tale nel prosieguo del contratto, diventa molto difficile liberarsene quando non vi siano palesi infrazioni contrattuali. Entra qui in contraddizione l'esigenza di avere strumenti discrezionali per togliere la gestione ad un operatore ritenuto inadeguato con le norme di legge poste a protezione della salvaguardia del contratto: in ogni capitolato si devono valutare le clausole che meglio possano prestarsi al conseguimento dell'obiettivo voluto.

La difficoltà maggiore deriva da una gestione che compie il proprio lavoro con risultati inferiori a quelli attesi in riferimento alle risorse che il Comune abbia destinato al servizio. Ad esempio risulta assai difficile ottenere una rescissione contrattuale basata su prassi opinabili in tema di accoglienza degli utenti o sulla partecipazione delle famiglie, sull'integrazione dei bambini/e con difficoltà ecc. quando ciò non cozzi con qualche clausola esplicita del bando di gara. In Emilia-Romagna potrebbe servire, a questo fine, la normativa sull'accreditamento in via di emanazione: ad esempio, la possibilità, che si potrebbe inserire nella norma, di obbligare periodicamente il gestore ad integrare il progetto pedagogico-didattico dichiarando i fini (e le modalità per perseguirli) degli aspetti ritenuti carenti dal controllore; ciò potrebbe permettere di avere uno strumento per intervenire proprio in contenziosi ora affidati a dubbie azioni civilistiche.

Vi sono anche altri accorgimenti da considerare ma il loro minore impatto ed il tempo già impiegato consiglia di fermare a questo punto la relazione.

FEDERALISMO E COSTI COSTI STANDARD: IL CASO DEI NIDI L'INFANZIA

Maria Cecilia Guerra e Paolo Silvestri¹

Presentiamo una riflessione sui costi standard dei nidi di infanzia sollecitata dal dibattito sull'attuazione del federalismo fiscale. Questa riflessione, che ha una valenza soprattutto metodologica, è supportata dai risultati di un'indagine pilota condotta attraverso un questionario somministrato ad alcuni Comuni e da elaborazioni sui dati del Sistema informativo dei Servizi prima infanzia di cui si è dotata la Regione Emilia-Romagna (Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza).

Il concetto di costo standard

Nella letteratura economica il concetto di costo standard presuppone generalmente l'esistenza di un prodotto omogeneo. Esso viene alternativamente identificato:

- con il costo “efficiente”, cioè il costo minimo che deve essere sostenuto per produrre un dato livello di output, dati i prezzi degli input e le caratteristiche della tecnologia esistente;
- con un costo “normalizzato”, ad esempio il costo medio; o quello mediano ecc.

Nelle normative e nelle esperienze degli altri Paesi, in contesti di federalismo, il costo standard è concepito come un costo di riferimento che può servire:

- per attività di *benchmarking* (confrontare costi effettivi con quelli standard);
- come guida per i trasferimenti perequativi (schemi di allocazione delle risorse fra gli enti di un determinato livello di governo, per esempio Regioni o Comuni).

È in questa seconda accezione che, almeno sulla carta, il costo standard viene evocato, ma non compiutamente definito, nel nostro paese, dalla legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

La Legge delega (42/2009) istituisce una relazione tra funzioni esercitate dagli enti decentrati e caratteristiche del finanziamento (e, come parte essenziale di questo, dei trasferimenti perequativi) ad esse riservate.

¹ Docenti di Scienza delle finanze e membri Capp - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Università di Modena e Reggio Emilia. Questa relazione riprende le principali elaborazioni sviluppate nel rapporto *Federalismo e costi standard: il caso dei nidi di infanzia in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Ervet e Capp, settembre 2010 (<http://www.ervet.it>)

In quest'ambito, alle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), per le regioni, e alle funzioni fondamentali (FF), per i comuni viene riconosciuto un finanziamento integrale: deve cioè essere integralmente finanziato il fabbisogno standard ad esse associato.

La quantificazione di questo fabbisogno standard deve basarsi sui costi standard, che a loro volta devono essere calcolati con riferimento all'erogazione dei livelli essenziali (e delle FF) in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

La realtà si muove altrimenti come già si evince dai decreti attuativi

Il decreto legislativo n. 216/2010, di attuazione della legge delega sul federalismo, che si occupa dei fabbisogni standard relativi ai Comuni, fornisce indicazioni ancora molto generali sul processo che dovrà portare all'individuazione di tali fabbisogni. La specificazione più accurata della metodologia di calcolo da utilizzare è affidata alla Sose (Società per gli studi di settore), i fabbisogni standard dovranno essere costruiti dando rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli comuni e utilizzando i dati della spesa storica, comprensiva dei servizi esternalizzati o svolti in forma associata. Potranno essere definiti sia con riferimento a specifici servizi sia ad aggregati più ampi che possono coincidere con una funzione fondamentale. Siccome le funzioni sono però molto eterogenee, questa indicazione potrebbe portare a risultati di difficile interpretazione. I servizi per l'infanzia, ad esempio, sono ricompresi nelle "Funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e

quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica".

I fabbisogni standard dovranno poi essere definiti attraverso "studi di settore": utilizzando dati di spesa storica si definirà una spesa standard (che in prima approssimazione potrà essere una spesa media per quel particolare servizio o aggregato di servizi) che dovrà poi essere corretta per tener conto dei fattori che possono giustificare la diversità fra Comune e Comune. Fra questi il decreto indica, per esempio, oltre alle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive, anche "il personale impiegato, l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi erogati nonché il grado di soddisfazione degli utenti". Si tratta ancora di indicazioni generiche, che non permettono di capire come i risultati cui si perverrà verranno utilizzati per guidare la distribuzione territoriale delle risorse. Non è neppure chiaro che ruolo potrà svolgere in tutto il processo descritto il concetto di costo standard. È plausibile infatti che, molto più semplicemente, si farà riferimento a stime econometriche che cerchino di individuare i fattori che spiegano la spesa storica per quel particolare servizio o aggregato di servizi.

La Sose, che si avvarrà della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale, Ifel, potrà raccogliere dati strutturali e contabili attraverso questionari che i comuni saranno tenuti a compilare entro sessanta giorni dal loro ricevimento, pena la sospensione di ogni trasferimento a loro favore. Questa procedura dà per scontato che i comuni dispongano dei dati rilevanti ai fini della determinazione dei fabbisogni. Ciò non è però necessariamente vero, come si spiegherà meglio più avanti, né per i dati contabili (dal momento che l'articolazione di bi-

lancio corrisponde solo grossolanamente a quella per funzioni fondamentali) né, tanto meno, in ragione della mancanza di contabilità analitica, per i dati di output e input con cui è opportuno confrontarli.

I costi dei nidi nei certificati consuntivi

Concentrando ora l'attenzione sui costi standard nei servizi per l'infanzia, va subito chiarito che anche noi riteniamo indispensabile partire da dati di spesa storica. Se il servizio fosse omogeneo si potrebbe considerare come costo unitario la spesa per utente. Questo è il suggerimento che viene dalla rilevazione del Ministero dell'Interno – Certificati consuntivi – che raccoglie dati funzionali a costruire un indicatore di efficienza dato dal rapporto fra il “costo totale diretto” sostenuto dai Comuni per il servizio in questione e il numero degli iscritti. La rilevazione può essere considerata emblematica di un errore fondamentale in cui si può incorrere quando la variabile finanziaria e quella reale utilizzate per costruire indicatori di efficienza o più banalmente di costo non si riferiscano allo stesso oggetto.

Il problema è il seguente: mentre la voce *Numero dei bambini frequentanti* asili nido “pubblici” generalmente comprende anche i bambini che coprono posti in asili privati, oggetto di convenzione o altro affidamento ad opera del Comune; la voce *Costo totale diretto* è ambigua. In particolare non è mai chiarito se questo costo è rilevato al netto o al lordo delle rette (a loro volta rilevate separatamente nella sezione “Proventi”). La maggior parte dei Comuni sembra aver considerato come riferimento la spesa che il Comune sostiene per asili nido, come emerge dai dati di

bilancio. In questa spesa sono sicuramente ricompresi i contributi che il Comune paga per le gestioni indirette. Se il comune incassa le rette, i contributi saranno al lordo, viceversa se le rette sono incassate direttamente dal gestore. Se il costo è al netto delle rette, la voce si ridurrebbe alla spesa sostenuta dal Comune. In questo caso il rapporto con il numero di bambini frequentanti, sempre ammesso che si riferiscano allo stesso oggetto, non darebbe in alcun modo l'indicazione del costo medio di offerta del servizio, ma solo del costo medio rimasto a carico dal Comune. Ma la compartecipazione richiesta all'utente, in percentuale rispetto al costo totale del servizio, è molto differenziata da Comune a Comune e anche fra gestioni dirette e indirette.

Per mettere in evidenza i risultati paradossali a cui si può giungere quando si incorra in questo errore, nella tabella 1 si confrontano costi medi per iscritto, desumibili da una rilevazione ad hoc da noi condotta su alcuni comuni della regione Emilia-Romagna, i cui risultati sono stati singolarmente controllati con l'aiuto di controller esperti dei diversi comuni, con quelli dei conti consuntivi: anno di riferimento 2008.

Per quanto riguarda il numero degli iscritti, si può notare che per due comuni su tre il numero degli iscritti riportato nei conti consuntivi è pari alla somma di quelli relativi alla gestione diretta e indiretta, che risulta dai nostri questionari. Il terzo dato è sovrastimato.

Molto diversi sono poi i dati utilizzati, ai fini della rilevazione ministeriale, per il calcolo del costo totale diretto. Nel caso del comune Capoluogo la somma del costo totale diretto e del provento totale che esce dai consuntivi approssima il costo totale delle gestioni dirette e indirette rilevato dal questionario. Per l'Unione, al

	Capoluogo	Unione	Comune
QUESTIONARIO			
Costo totale gestione diretta e indiretta	14.380.443	7.409.626	1.015.403
Iscritti	1605	801	84
Costo per iscritto	8.960	9.250	12.088
CERTIFICATO CONSUNTIVO			
Costo totale diretto	12.125.152	7.468.108	570.196
Iscritti	1602	808	98
Costo totale diretto/iscritti	7.569	9.243	5.818

Tabella 1 - Costi medi per iscritto nei certificati consuntivi e nei questionari (2008)

contrario, è il costo totale diretto a coincidere con il costo totale delle due tipologie di gestioni. Per il Comune singolo la somma del costo totale diretto e del provento totale ricavati dal certificato consuntivo è inferiore persino al solo costo a carico del Comune che risulta dal questionario.

Ne consegue che solo per l'Unione esiste una sostanziale coerenza fra costo per iscritto medio ponderato del questionario e costo diretto totale medio dei certificati.

In conclusione, il dato che si ricava dall'indicatore di efficienza proposto nella rilevazione ministeriale è affidabile solo nel caso in cui i Comuni indichino come numero degli iscritti tutti i bambini iscritti alle gestioni dirette e su posti convenzionati e considerino il costo diretto totale al lordo delle rette. Poiché ogni Comune ha interpretato la rilevazione in modo diverso, i dati sono al momento inutilizzabili e fuorvianti, non solo come indicatori di costo medio del servizio, ma anche come indicatori di spesa media comunale per iscritto.

Il problema descritto si pone in presenza di esternalizzazione dei servizi. Esso non riguarda però solo l'utenza (e quindi il

costo medio per iscritto) ma anche le caratteristiche dell'offerta. Ci si riferisce in particolare ad un altro indicatore utilizzato dalla rilevazione ministeriale: il rapporto iscritti/educatori. Il Comune del nostro questionario, che esternalizza anche parte del servizio educativo, calcola, ai fini della rilevazione ministeriale, il rapporto in questione mettendo al numeratore solo gli addetti alle proprie dipendenze. Ottiene quindi il rapporto strabiliante di 19,6 iscritti per ogni addetto, contro i 6,8 che risultano dalla nostra rivelazione. In generale l'indicatore proposto dal consuntivo è comunque sopravvalutato perché rapporta i bimbi iscritti sia nelle gestioni dirette che in quelle indirette per il numero dei soli addetti dipendenti dal Comune.

I costi standard di un servizio eterogeneo

Il nido d'infanzia è un servizio eterogeneo: esistono diversi segmenti di offerta, per esempio il prolungamento orario; l'apertura in periodo estivo ecc., che pos-

sono interessare una diversa utenza. Per costruire il costo standard di un nido per l'infanzia bisognerebbe quindi avere dati finanziari e di utenza articolati per ciascun segmento e calcolare il costo standard di ciascuno di essi.

Ulteriori complicazioni derivano dal fatto che ognuna delle prestazioni che concorrono a definire il servizio nido può avere caratteristiche qualitative molto diverse. Ci sono differenze che dipendono dalle caratteristiche dell'utenza così come dalle modalità di gestione. Il ricorso a semplici indicatori di costo medio, quali il rapporto spesa /unità di prestazione, costituisce un'operazione con un contenuto informativo non solo limitato, ma anche fuorviante. È a partire da questa considerazione che abbiamo impostato l'analisi di cui diamo conto nei paragrafi seguenti.

La Banca dati della Regione Emilia-Romagna

Alla luce delle informazioni raccolte con la prima parte dell'analisi e in considerazione del limitato numero di comuni che hanno partecipato all'indagine pilota, abbiamo valutato l'opportunità di fare ricorso alla banca dati sui nidi della regione regionale. Si tratta di una banca dati ricca, forse la più completa oggi disponibile, che nasce come archivio gestionale curato dal *Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza*.

Abbiamo lavorato sul sottoinsieme dei nidi (esclusi i micronidi e le sezioni aggregate), combinando due rilevazioni (da una abbiamo preso i dati finanziari e dall'altra i dati di servizio). Abbiamo a disposizione le osservazioni relative a 458 nidi, di cui 364 a gestione diretta.

L'archivio è stato impiegato in primo

luogo per studiare che cosa determina la diverse configurazioni di costo che si osservano e di cui abbiamo esperienza. In questa prospettiva abbiamo prima fatto un'analisi descrittiva dei dati e poi abbiamo cercato di mettere a punto delle regressioni che ci facessero capire da che cosa dipendono i costi che si osservano.

Nella parte restante di questa presentazione faremo solo qualche breve accenno a questa prima parte del lavoro e svilupperemo soprattutto alcune riflessioni sull'uso che potrebbe essere fatto a fini normativi (di policy) della banca dati.

Come vedremo, se vogliamo utilizzare queste informazioni per costruire un sistema di costi standard con finalità di finanziamento (ad es. dalla Regione verso i Comuni/Unioni) o di *benchmarking*, dobbiamo però evitare alcune trappole:

- considerare esclusivamente ciò che dipende da differenze nei livelli quantitativi (e qualitativi) di ciò che viene offerto, tenendo conto delle caratteristiche oggettive della domanda e/o ambientali;
- fare attenzione agli incentivi e disincentivi impliciti in ogni sistema basato su formula.

Tecnicamente ci sono diverse possibilità di fare questo; ad esempio, considerando nel modello solamente le variabili "esogene", quelle cioè che non dipendono da scelte dei Comuni; oppure considerare formulazioni più ampie della determinazione del costo, ma sterilizzare (normalizzando) il valore che alcune variabili (quelle che dipendono da scelte delle amministrazioni) possono assumere.

Una prima analisi esplorativa

Prima di trattare questa parte più tecnica e analitica, vediamo alcuni risultati di rilievo che emergono dalla banca dati.

Riassumiamo di seguito alcune delle principali differenze tra i **nidi comunali**, cioè di cui sono titolari i Comuni (che sono pari all'82% dei nidi), e i **nidi non comunali (privati)** (18%).

I nidi comunali:

- sono più grandi e più costosi: costano il 20% in più a ora/bimbo;
- hanno orario complessivo più ridotto (solo per minore prolungamento del servizio estivo);
- accolgono una quota assai più elevata di bambini nel primo anno di vita e di bambini disabili, mediamente più costosi;
- non presentano differenze significative rispetto ai nidi privati quanto a "eccesso" di unità di personale a tempo pieno rispetto allo standard minimo regionale;
- vi si ritrova una maggior incidenza di nidi che non hanno nessuna forma di esternalizzazione (anche parziale) dei servizi mensa, pulizie, lavanderia ecc.;
- vi si ritrova importante ricorso a personale educativo esterno, meno costoso;
- sono maggiormente presenti nei Comuni più piccoli (non capoluogo).

Confrontiamo ora, all'interno dei nidi comunali, quelli a **gestione diretta** dei Comuni (75%) con quelli a **gestione indiretta** (25%).

I nidi comunali a gestione indiretta:

- sono più piccoli di quelli a gestione diretta (ma più grandi dei privati);
- la struttura dei costi del personale è prossima a quella dei privati (come abbiamo visto la maggior parte delle

gestioni indirette è affidata a cooperative sociali);

- accolgono un minor numero di bambini nel primo anno di vita e di bambini disabili dei nidi comunali a gestione diretta, ma più dei nidi privati;
- il prolungamento dell'orario e del calendario estivo è più diffuso (quasi come nei privati);
- il costo orario per bambini è più basso (anche rispetto ai privati);
- la quota di personale effettivo equivalente sul personale standard è più bassa (anche rispetto ai privati);
- sono più diffusi nei Comuni piccoli (mentre i privati nei Comuni capoluogo).

L'analisi di regressione

Dopo avere esplorato la banca dati e avere sviluppato alcune analisi descrittive, abbiamo cercato di identificare la relazione tra il costo (variabile) annuale complessivo di un nido (**C**), e un insieme di variabili esplicative che dovrebbero incidere sul costo di un nido:

$$C = f(T, U, A, O)$$

dove:

T = sono le variabili che misurano l'estensione **temporale** del servizio, quali, ad esempio, i giorni e le ore di apertura, il prolungamento, il servizio estivo;

U = sono le variabili che intercettano la quantità e la composizione dell'**utenza** (variabili di utenza), quali ad esempio il numero e l'età dei bambini, il numero di bambini disabili, i bambini che frequentano part-time;

A = sono le variabili **ambientali** – territoriali, quali ad esempio la dimensione dei Comuni o la loro localizzazione;

O = sono le variabili **organizzative/gestionali** rilevanti per i costi e/o la qualità (esternalizzazioni totali e parziali; personale eccedente lo

standard regionale; quota personale a tempo pieno).

Il Box 1 contiene una descrizione della variabile dipendente *C*; il Box 2 elenca e definisce le principali variabili costruite a partire dall'archivio regionale per effettuare l'analisi di regressione.

BOX 1 – Il costo variabile annuale

Ricordiamo che il costo (*C*) è dato dal costo complessivo annuale e dovrebbe comprendere tutte le spese sostenute per il funzionamento del nido:

- personale educativo, ausiliari, eventuale personale di sostegno, cuochi;
- mensa, anche se affidata a terzi, se il costo è sostenuto dal gestore;
- utenze (energia, gas, acqua, telefono, lavanderia);
- materiali di consumo e per uso didattico;
- quota parte del personale amministrativo o del commercialista;
- spese per corsi di formazione;
- coordinatore pedagogico, se pagato dal gestore;
- spese sostenute per manutenzione ordinaria, ammortamento mutui, assicurazione, progettualità varie, con esclusione quindi delle spese di manutenzione straordinaria.

BOX 2- Le principali variabili impiegate nell'analisi

- *costocor*: è il costo annuale complessivo dichiarato dal gestore (*C*);
- *v_oreservizio*: monte ore annuali di servizio "quasi-normale", costituito dal prodotto di *oreapertura* (ore giornaliera di apertura del servizio, escluso prolungamento) e *ggapertu* (giorni di apertura all'anno, compreso eventuale servizio estivo);
- *v_prol*: variabile che segnala la presenza di servizio di prolungamento (*dummy*, assume valore 1 se è presente il prolungamento, altrimenti 0);
- *v_estivo*: variabile *dummy* che segnala la presenza del servizio estivo (*dummy*, assume valore 1 se ci sono bambini iscritti al servizio estivo, altrimenti 0);
- *v_latte*, *v_medi*, *v_grandi*: iscritti rispettivamente con meno di 12 mesi; tra i 12-24 mesi; oltre 24 mesi;
- *v_quotapt*: percentuale di iscritti a tempo parziale sul totale degli iscritti;
- *disabili*: numero di bambini disabili;
- *capoluogo*: variabile *dummy* che indica se il nido è ubicato in un comune capoluogo di provincia (*dummy*, assume valore 1 se è capoluogo, altrimenti 0);
- *g*: nido a gestione diretta (*dummy*, assume valore 1 se è a gestione diretta altrimenti 0);
- *v_tuttodentro*: variabile *dummy* che segnala l'assenza di esternalizzazioni parziali (assume valore 1 quando le seguenti attività sono simultaneamente e interamente svolte dal gestore: mensa, pulizie, lavanderia, educatori, prolungamento, coordinamento pedagogico, altrimenti 0);

- *v_quotaeff2*: rapporto tra il numero degli educatori equivalenti a tempo pieno (ottenuti dividendo la somma del monte ore settimanale per 36 ore alla settimana) e il numero di educatori standardizzati (ottenuti come prodotto del numero di iscritti per classi di età moltiplicato per i quozienti minimi previsti dalla regolamentazione regionale: lattanti*1/5; altri*1/7); indica l'“eccesso” di personale rispetto allo standard minimo regionale;
- *v_heducges*: quota del monte ore degli educatori con pagamento a carico del gestore; la variabile indica il grado di internalizzazione del personale educativo;
- *v_eduinteri*: è il quoziente tra il numero di educatori equivalenti a tempo pieno (normalizzati a 36 ore alla settimana) e il numero di educatori presenti nella struttura. L'indicatore assume valore (massimo) di 1 quando tutti gli educatori sono occupati a tempo pieno (36 ore); un basso indicatore sta indicare o un elevato ricorso al parttime da parte dei dipendenti oppure il tentativo di combinare al meglio l'orario di servizio con l'orario di lavoro.

In primo luogo ci siamo concentrati sulla parte più rilevante e potenzialmente più omogenea dei nidi: i 364 nidi comunali a gestione diretta.

La tabella 2 riporta i risultati della regressione: nella prima colonna il nome della variabile considerata che è stata messa in relazione con il costo dei nidi (*costocor*); nella seconda colonna il valore del suo coefficiente; nella quarta colonna il t test (quando il t è, all'incirca, maggiore di 2 la variabile è significativa).

Sono risultati significativamente in relazione con il costo annuale complessivo il monte ore annuali di servizio (*v_oreservizio*), il numero di bambini lattanti (*v_latte*), medi (*v_medi*), grandi (*v_grandi*) iscritti; il numero di bambini disabili, la dimensione del Comune (*capoluogo*), l'assenza di esternalizzazioni parziali (*v_tuttodentro*), il rapporto tra il numero degli educatori equivalenti a tempo pieno e il numero di educatori standardizzati (*v_quotaeff2*), la quota del monte ore degli educatori con pagamento a carico del gestore (*v_heducges*); il quoziente tra il numero di educatori equivalenti a tempo

pieno e il numero di educatori presenti nella struttura (*v_eduinteri*).

Sono state escluse le variabili part-time e di servizio estivo, che non sono risultate mai significative.

La cosa importante sono i coefficienti ognuno dei quali ci dice come varia il costo corrente del nido al variare della variabile considerata. Ad esempio il contributo medio unitario di un lattante è in media 8.742, un grande costa circa 1000 euro in meno (7.847); nel caso di variabili dummy - ad esempio la variabile *capoluogo* o la variabile *tuttodentro* - il coefficiente mi dice quanto costa in media essere nel capoluogo rispetto al non esserlo, oppure quanto mi costa in più un nido in cui non si esternalizza nulla.

Tutte le variabili hanno il segno atteso, a parte *capoluogo*. In linea teorica ci si poteva aspettare delle economie (di scala o di scopo) nelle città; invece emerge un maggior costo (in particolare dovuto alla gestione diretta) che può dipendere da due fattori: (i) più favorevoli condizioni di lavoro (diverse da quelle intercettate dalle altre variabili della regressione) a causa di una storia più consolidata e della maggiore

Regression with robust standard errors					Number of obs = 364 F (11, 352) = 238,57 Prob > F = 0,0000 R-squared = 0,8677 Root MSE = 69675	
costocor	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
v_oreservizio	140,4619	17,304	8,12	0,000	106,4297	174,4941
v_prol	8932,757	8338,375	1,07	0,285	-7466,542	25332,06
v_latte	8742,529	1271,538	6,88	0,000	6241,762	11243,3
v_medi	8659,191	526,6467	16,44	0,000	7623,421	9694,961
v_grandi	7847,363	458,7813	17,10	0,000	6945,066	8749,66
disabili	19327,6	6012,676	3,21	0,001	7502,31	31152,89
capoluogo	70740,82	9010,983	7,85	0,000	53018,68	88462,95
g	(dropped)					
v_tuttoden~o	52555,41	11116,64	4,73	0,000	30692,01	74418,8
v_quotaeff2	116395,5	35884,26	3,24	0,001	45820,98	186970
v_heducges	70890,59	22882,15	3,10	0,002	25887,66	115893,5
v_eduinteri	-130758,6	41904,72	-3,12	0,002	-213173,8	-48343,53
_cons	-324664,9	49323,16	-6,58	0,000	-421670,1	-227659,8

Tabella 2 - La determinazione del costo annuale complessivo dei nidi comunali a gestione diretta: analisi di regressione (N = 364).

forza sindacale e/o dal fatto che probabilmente le maggiori città dispongono di una contabilità analitica più accurata, che non sottodimensiona il vero costo della gestione dei nidi (spese ausiliarie, generali ecc.). La relazione tra $v_eduinteri$ (quoziente tra il numero di educatori equivalenti a tempo pieno e il numero di educatori presenti nella struttura) con il costo risulta negativa e significativa: cioè maggiore è il numero di educatori a tempo pieno minore è il costo (l'ipotesi opposta: usando educatori non a tempo pieno li posso combinare in maniera più flessibile con le esigenze del servizio...).

Diverse configurazioni di costi unitari standard

L'aver considerato in questo modo il ruolo delle diverse variabili consente di mostrare come non ci sia **un** costo medio (ovvero **un** unico costo standard per i nidi a gestione diretta), ma più costi a seconda di diverse configurazioni di servizio e di utenza, tutti "legittimi". La Tabella 3 riporta una esemplificazione di quanto stiamo affermando.

I valori riportati nella colonna "Nido medio 1" derivano dal prodotto dei coefficienti che abbiamo visto prima (tabel-

Valori medi		Nido medio 1	Nido medio 2	Nido medio 3	Nido medio 4	Nido medio 5	Nido medio 6	Nido medio 7	Nido medio 8
			0prolung 0disab 0capol 0tuttod	1prolung 0disab 0capol 0tuttod	1prolung 1disab 0capol	1prolung 1disab 1capol	1prolung 2disab 1capol	1prolung 1disab 1capol 1tuttod	1prolung 2disab 1capol 1tuttod
1765	v_oreservi~o	247.984	247.984	247.984	247.984	247.984	247.984	247.984	247.984
73%	v_prol	6.479	-	8.933	8.933	8.933	8.933	8.933	8.933
5,3	v_latte	46.186	46.186	46.186	46.186	46.186	46.186	46.186	46.186
21,4	v_medi	185.625	185.625	185.625	185.625	185.625	185.625	185.625	185.625
23,4	v_grandi	183.357	183.357	183.357	183.357	183.357	183.357	183.357	183.357
0,59	disabili	11.310	-	-	19.328	19.328	38.655	19.328	38.655
41%	capoluogo	28.763	-	-	-	70.741	70.741	70.741	70.741
	g								
24%	v_tuttoden~o	12.850	-	-	-	-	-	12.850	12.850
1,07	v_quotaeff2	124.860	124.860	124.860	124.860	124.860	124.860	124.860	124.860
90%	v_heducges	63.622	63.622	63.622	63.622	63.622	63.622	63.622	63.622
0,88	v_eduinteri	- 115.541	- 115.541	- 115.541	- 115.541	- 115.541	- 115.541	- 115.541	- 115.541
	_cons	- 324.665	- 324.665	- 324.665	- 324.665	- 324.665	- 324.665	- 324.665	- 324.665
	Costo totale	470.830	411.429	420.362	439.689	510.430	529.758	523.280	542.608
	Costo per utente	9.400	8.214	8.392	8.778	10.191	10.577	10.447	10.833
	Costo orario per utente	5,7	5,0	5,1	5,4	6,2	6,5	6,4	6,6

Tabella 3 - Diverse configurazioni di costi standard nei 364 nidi a gestione diretta (per utente e per ora-utente).

la 2) con il valore medio delle variabili del sistema (prima colonna della tabella 3). Non a caso questa configurazione dà un costo unitario di 470.830, ovvero un costo medio per iscritto di 9.400, ovvero un costo medio orario per bambini di 5,7 euro (questi tra valori corrispondono anche al costo medio regionale dei nidi a gestione diretta).

Questo è il costo standard (e relativi costi unitari) di un nido che avesse le caratteristiche esattamente uguali a quelle medie

del sistema (cioè 1765 ore di apertura; 5,3 lattanti ecc.). Nelle simulazioni che seguono teniamo fisse le stesse variabili (al valore medio) e cambiamo di volta in volta qualcosa, ad esempio l'assenza o presenza di prolungamento; la presenza di uno o più disabili ecc. Come si vede cambia il conseguente costo totale e quindi i costi standard medi, con un campo di variazione "legittimo" non piccolo. Il costo orario va da 5 a 6,6 euro.

Un costo standard per ciascun nido

Naturalmente la cosa può essere “personalizzata” per ciascun nido, cioè si può calcolare per ciascuno dei 364 nidi a gestione diretta quale sarebbe il suo costo standard moltiplicando il coefficiente di ciascuna variabile indipendente della regressione vista in precedenza per il valore che quella variabile ha nel particolare nido considerato; quindi il suo costo standard sarà personalizzato e cambierà, non solo se ha o meno il prolungamento ecc., ma a seconda del numero di bambini fino a 12 mesi ecc. Ricavo, quindi, un costo stimato per ogni nido che può essere confrontato con il suo costo effettivo.

Questa operazione mi permette di vedere in media – per ciascuna Provincia (come nella Tabella 4) o per ciascun Comune (come nella Tabella 5) – se i nidi di quel territorio sono più o meno costosi di quello che dovrebbero costare (lo standard).

Province	Costo Stimato (CS)	Costo effettivo (CE)	Differenza (CS-CE)
1	504.222	515.895	-11.673
2	438.952	444.660	-5.708
3	445.811	429.369	16.442
4	429.629	428.632	997
5	430.356	410.909	19.447
6	497.212	514.411	-17.199
7	425.339	401.256	24.084
8	456.253	448.540	7.713
9	574.732	564.758	9.974
Totale	470.830	470.830	0

Tabella 4 - Costo stimato e costo effettivo per provincia: nidi a gestione diretta comunale (valori medi provinciali)

La Tabella 4 mette a confronto il valor medio dei costi stimati (lo standard) dei nidi di ciascuna delle nove Provincie (colonna CS) con il valore medio del costo effettivo (CE); possiamo osservare che le province 1, 2 e 6 hanno in media nidi più costosi del dovuto (la differenza è negativa); viceversa le altre.

Si noti che la provincia 9 ha un costo medio effettivo che è il più alto in assoluto (564.758), ma che tale costo medio effettivo è comunque più basso del suo costo medio stimato; questo significa che presenta una serie di caratteristiche, quanto a numerosità dei bambini; ore di servizio; numero di disabili ecc. che giustificano quel livello di costo.

Se prendiamo la provincia 4, che è quasi in equilibrio (cioè la media dei costi effettivi dei suoi nidi è analoga alla media del costo stimato) vediamo che questo è il risultato di diverse situazioni tra i comuni che la compongono.

Quindi c'è forte variabilità non solo tra province ma anche tra comuni della stessa provincia, pur limitandoci all'ambito della gestione diretta e pur avendo riconosciuto tra le principali fonti di costo delle variabili decisive nella personalizzazione: quante ore sta aperto il nido; quanti bambini ha nelle diverse età; quanti bambini disabili; se effettua prolungamento dell'orario ecc.

Sono indicazioni interessanti in particolare se consideriamo che stiamo esaminando realtà anche molto vicine e comunque regolate dai medesimi standard regionali.

Comuni della provincia 4	Differenza (CS-CE)
1	-51.910
2	-94.483
3	-24.334
4	-26.690
5	31.775
6	86.983
7	49.326
8	61.887
9	-35.413
10	10.603
11	139.706
12	-12.536
13	42.559
14	-111.985
15	-21.224
16	114.049
17	3.458
18	-42.686
19	34.726
20	79.820
21	-4.572
22	74.840
23	-8.298
24	71.238
25	9.505
26	39.677
Provincia	997

Tabella 5 - Costo stimato e costo effettive per Comune: nidi a gestione diretta comunale (valori medi comunali)

Problemi nell'uso del costo standard: l'idea di normalizzazione

La formulazione che abbiamo usato (dove il costo standard è quello risultante dalla regressione), pone però qualche problema in particolare con riferimento a variabili quali l'eccedenza o difetto di personale educativo rispetto allo stan-

dard regionale ($v_quotaeff2$). Una quota più elevata di personale educativo rispetto allo standard regionale fa aumentare notevolmente il costo del nido e questo maggior costo nella regressione viene riconosciuto come "legittimo", ma – come sappiamo – non necessariamente si traduce in maggiore qualità. È opportuno riconoscere tale maggior costo?

L'idea sottesa alla **normalizzazione** è proprio quella di non riconoscere acriticamente/automaticamente a ciascun nido il suo valore osservato, ma un valore "normale" che viene fissato dall'esterno ("esogenamente"). Il valore "normale" potrebbe essere anche il valore medio regionale, ma con alcune controindicazioni, che illustreremo successivamente. In questa prospettiva diventa interessante anche allargare la riflessione ad un tema rilevante: la questione della gestione *diretta* e *indiretta* (esternalizzazioni totali). A questo fine estendiamo la stima tutti i 485 nidi comunali, a gestione sia diretta (364) che indiretta (121). Come si vede nella Tabella 6, la regressione mostra un ottimo adattamento. La struttura della regressione rimane invariata (salta la variabile prolungamento (v_prol), ma le altre tengono molto bene); cambiano le dimensioni dei coefficienti, ma – ci pare – assumono valori ancora più ragionevoli (vedi ad esempio l'aumentata differenza nel costo incrementale dei lattanti rispetto a medi e ai grandi; la riduzione del coefficiente per la dummy *capoluogo*). Vediamo che, a parità di altre condizioni, la gestione diretta (variabile g) di un nido implica un maggiore costo per nido di circa 85.000. Sulla base di questa nuova regressione abbiamo fatto un esercizio molto elementare, ma comodo dal punto di vista computazionale. Qui non entriamo nel dettaglio tecnico, ma evidenziamo un problema di metodo.

Regression with robust standard errors					Number of obs = 485 F (12, 472) = 286,22 Prob > F = 0,0000 R-squared = 0,8638 Root MSE = 75625	
costocor	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
v_oreservizio	96,72329	14,65444	6,60	0,000	67,92727	125,5193
v_prol	800,2832	7632,89	0,10	0,917	-14198,36	15798,93
v_latte	9045,961	1094,062	8,27	0,000	6896,126	11195,8
v_medi	7931,6	520,817	15,23	0,000	6908,193	8955,007
v_grandi	7740,13	406,3474	19,05	0,000	6941,656	8538,604
disabili	18411,47	6097,15	3,02	0,003	6430,555	30392,39
capoluogo	44719,5	8232,122	5,43	0,000	28543,36	60895,64
g	84673,78	10231,78	8,28	0,000	64568,3	104779,3
v_tuttoden~o	68301,06	12963,06	5,27	0,000	42828,6	93773,51
v_quotaeff2	104352,5	26798,47	3,89	0,000	51693,41	157011,5
v_heducges	72153,06	22002,96	3,28	0,001	28917,18	115388,9
v_eduinteri	-92079,89	39879,91	-2,31	0,021	-170444	-13715,77
_cons	-324846	50842,45	-6,39	0,000	-424751,5	-224940,4

Tabella 6 - Stima del costo corrente per i nidi comunali a gestione diretta e a gestione indiretta (N= 485)

Un primo esercizio: la normalizzazione al valore medio regionale delle variabili gestionali

L'esercizio consiste nell'aver normalizzato al valore medio regionale tutte le variabili gestionali: gestione diretta (g), assenza di esternalizzazioni parziali (v_tuttodentro), educatori a tempo pieno equivalente su educatori standardizzati (v_quotaeff2), quota del monte ore degli educatori pagati dal gestore (v_educges), educatori a tempo pieno equivalente su numero educatori (v_eduinteri).

In altre parole, anziché attribuire a ciascun nido il valore effettivo di queste variabili nel calcolo del suo costo stimato (come si è fatto negli esercizi precedenti) abbiamo assunto che, per questo insieme di variabili, ciascun nido avesse un valore osservato pari a quello della media regionale (ovvero tutti i nidi hanno lo stesso valore: quello medio regionale).

Ad esempio, fissare la variabile *gestione diretta* al valore medio regionale (che è uguale a 0,75 e che esprime la quota di nidi a gestione diretta sul totale dei nidi comunali in media regionale) significa

assumere che a ciascun Comune si riconosce un costo standard non in relazione al mix effettivo di gestione diretta e indiretta, ma come se la sua offerta fosse fatta al 75% da gestione diretta e al 25% da gestione indiretta.

Come dicevamo, l'esempio serve per capire "l'effetto che fa" e non ha alcuna valenza normativa; si tratta di un'esemplificazione per fare riflettere su che cosa potrebbe volere dire normalizzare ex post una o più variabili, in particolare quelle che hanno rilevanti implicazioni sul costo del nido e che sono sotto il controllo (cioè possono dipendere da scelte) dei comuni.

L'ipotesi sottesa è che non si può lasciare scegliere liberamente i Comuni su dove attestarsi perché, presumibilmente, se lo fossero e/o se non ci fossero vincoli di risorse, andrebbero verso le soluzioni gestionali più costose (che non necessariamente e/o non sempre corrispondono a pari livelli qualitativi).

La normalizzazione ha effetti di incentivo e disincentivo sui comportamenti dei Comuni che non vanno trascurati.

La Tabella 7 (come la precedente Tabella 4 che abbiamo visto per le 9 Province) riporta tutti i costi effettivi (CE) medi provinciali, i costi stimati (CS) e i costi stimati normalizzati (CSN) e le differenze.

Come si può vedere per ciascuna provincia, il costo medio di un nido stimato con la regressione (CS) si avvicina molto al costo medio effettivo (CE) (si veda anche la colonna (CS)-(CE)), proprio perché la regressione tiene simultaneamente conto di tutte le variabili che abbiamo impiegato e che spiegano il costo di ciascun nido.

Ciò nonostante, anche riconoscendo come "legittime" tutte le scelte organizzative che (in media) ciascun Comune di ciascuna Provincia ha fatto, i Comuni della Provincia 1 risultano essere più costosi (hanno un costo effettivo più elevato di quello stimato).

Province	Costo stimato normalizzato (CSN)	Costo stimato (CS)	Costo effettivo (CE)	Differenze (CSN)-(CE)	Differenze (CS)-(CE)	Differenze (CSN)-(CS)
1	437.937	467.447	485.611	-47.674	-18.165	-29.509
2	390.528	385.794	380.635	9.894	5.159	4.735
3	410.428	427.206	411.715	-1.287	15.491	-16.778
4	393.614	379.890	369.672	23.942	10.218	13.724
5	371.656	354.672	348.223	23.433	6.449	16.984
6	464.447	437.847	437.367	27.080	481	26.599
7	436.885	400.460	395.103	41.781	5.356	36.425
8	422.367	404.485	397.469	24.899	7.016	17.882
9	443.040	461.080	453.789	-10.750	7.290	-18.040
Totale	421.753	421.753	421.753			

Tabella 7 - Costo normalizzato, costo stimato e costo corrente effettivo per nido, per il complesso dei nidi comunali a gestione diretta e indiretta (valori medi provinciali)

Con la normalizzazione (CSN) vengono ulteriormente sfavoriti i Comuni delle tre Province che hanno effettuato le scelte organizzative più costose (1, 3, 9); vengono viceversa favoriti quelli che hanno fatto scelte meno costose (4, 6, 7, 8); la provincia 2 è costante (si veda anche la colonna (CSN)-CE)).

Problemi derivanti da normalizzazioni al valore medio

Come anticipato, questo metodo di normalizzazione al valore medio regionale non è però privo di controindicazioni.

Ad esempio, e come abbiamo detto, fissare $g = 0,75$ (valore medio regionale), significa assumere che a ciascun Comune si riconosce un costo standard non in relazione al mix effettivo di gestione diretta e indiretta, ma come se la sua offerta fosse fatta al 75% da gestione diretta e al 25% da gestione indiretta.

Chi è sopra (ad es. perché ha il 90% di gestione diretta) ci “perde”; chi è sotto (ad es. 20% di gestione diretta) ci “guadagna”. È come se venisse detto ai primi: non va bene sei “inefficiente”, dovrei costare meno e infatti ti riconosco il maggior onere per la gestione diretta come se tu avessi solo il 75% di nidi a gestione diretta e non il 90%; ai secondi: va bene, ti premio perché sei “efficiente”, ti do risorse come se tu avessi il 75% di gestione diretta... (e quindi ti do più risorse di quello che costi effettivamente perché hai fatto una scelta buona spostandoti molto sulla gestione indiretta).

Il criterio potrebbe andare se noi fossimo certi che essere sotto al 75% implica essere più efficienti e che questo è un comportamento che va incentivato; ma non necessariamente è così.

Normalizzazioni più “intelligenti”, ad esempio sulla combinazione desiderata di gestione diretta e indiretta

In effetti la procedura di “normalizzazione” ci costringe a riflettere in modo esplicito sui valori desiderabili e a porci domande dirette del tipo: “Esiste (o esistono argomenti per stabilire) una combinazione ottimale tra gestione diretta e indiretta all’interno di un Comune (o Unione di Comuni)?”.

Volendo continuare su questo esempio, un argomento potrebbe essere che in ciascuna amministrazione è necessario avere una quota di gestione diretta per mantenere il know-how necessario per governare il sistema degli appalti e per innestare una concorrenza virtuosa sulla qualità.

Supponiamo allora (a titolo meramente esemplificativo) di avere assunto come standard di appropriatezza la combinazione 50%-50% (ovvero che il 50% di gestione diretta corrisponda al livello essenziale). L’implicazione di questa scelta è che se un Comune ha gestione diretta >50%, gli si riconosce il maggior costo della gestione solo fino al 50% (ovvero gli si riconosce solo lo standard; il resto se lo “paga”, se lo vuole mantenere). Se, invece, un Comune ha una quota di gestione diretta <50% (ad esempio ha il 30%), gli si riconosce il maggior costo della gestione diretta per la quota che effettivamente ha (cioè il 30%). Ma se – nel tempo – vuole alzarsi al 50% (cioè allo standard) gli si riconoscerà il maggiore costo fino al 50%.

Analogo discorso sulle altre variabili gestionali, se abbiamo opinioni forti sul significato-implicazioni normative di queste variabili.

La normalizzazione ci costringe dunque ad uno sforzo, a metter a fuoco ciò che riteniamo sia desiderabile (il livello essenziale).

TAVOLA ROTONDA

PROMOZIONE DELLA QUALITÀ
E CONTENIMENTO DEI COSTI:
UN BINOMIO POSSIBILE?

ALDO GARBARINI¹

Il chiedersi come sia possibile coniugare qualità e contenimento dei costi sembra già di per sé un quesito risolto a priori: la qualità costa e pertanto senza risorse è impossibile garantirla. Sembra ovviamente una risposta scontata e condivisibile, ma vorrei cercare di declinare il quesito sotto alcuni punti di vista, magari insoliti o comunque non così scontati.

Intanto, di quale qualità parliamo? Quella che solitamente definiamo “pubblica”, contrapposta in qualche modo ad una qualità privata? Quella che siamo in grado di garantire a quanti bambine e bambini, mantenendo estranei al sistema (vedi liste d’attesa) molti altri eventuali fruitori? Quella dell’ente locale, meglio comunque non solo del servizio privato, ma anche (leggasi per chi gestisce direttamente le scuole dell’infanzia) dello stato?

Una prima questione: da tempo, ritengo sia necessario sgombrare il campo da un postulato in cui non mi riconosco, ovvero che il servizio pubblico sia “buono per definizione”. Non credo che per regola ed in generale sia così: il servizio pubblico “può”

essere il migliore servizio possibile se riesce ad interpretare le esigenze dei fruitori cui si rivolge, ne sa interpretare le domande e sa rivolgere coerentemente delle risposte. Se, in qualche modo, esce da una propria autoreferenzialità (appunto, dato che sono il pubblico sono per definizione il meglio) e si mette costantemente in gioco chiedendosi se ciò che si sta facendo è proprio il modo migliore per farlo.

Certamente, si parte da una buona base: non dovendo fare utili, il servizio pubblico può utilizzare al meglio le risorse di cui dispone, per esempio destinando parte di queste ad un processo di formazione costante e funzionale alla progettazione educativa individuata. Ma usare al meglio le risorse non vuole dire sprecarle, specie in un momento in cui i finanziamenti nazionali e regionali non si riversano certo copiosi verso i servizi 0-6 e dove i Comuni più esposti nell’ambito del welfare devono comunque rispondere a domande e bisogni che abbracciano una larga ed ampia fascia sociale, dagli anziani al bisogno sociale, dai processi di espulsione dal mondo del lavoro all’occupazione giovanile. Dunque, bisogna sapersi rimettere in gioco, forse anche ripensando modelli consolidati di organizzazione del lavoro e di gestione dei servizi.

¹ Direttore divisione servizi educativi, Comune di Torino.

Solo il nido 8-16 (o 7,30-17,30 che dir si voglia o altro) o integrazione tra questo e forme più elastiche che permettano di accogliere bambine e bambini di lavoratrici e lavoratori che non sono più collegati alla produzione di fabbrica? Dove vanno, se non dai privati che in questo si sono attrezzati nella mia città, i figli e le figlie di coloro che lavorano ad un iper mercato nel pomeriggio? Come cerchiamo di rispondere alle mamme infermiere che lavorano nei turni notturni degli ospedali? Non dico, certo, che dobbiamo rivendicare i nidi notturni: la nostra attenzione deve ovviamente partire dai bambini, ma il problema (almeno nelle città in cui gli ospedali ci sono) rimane (magari, come abbiamo fatto a Torino, rivendicando che un ospedale, specie se pubblico, possa adottare altre forme di sostegno alla maternità, partendo da una diversa distribuzione dei turni lavorativi).

Oppure, l'accoglienza è sempre la stessa o forse, avendo oggi una significativa presenza di minori non nati in Italia e quindi famiglie per cui la stessa dimensione culturale "dell'abbandono" è altra, il modello è da ripensare?

E ancora, se oggi la domanda è senz'altro più flessibile ed articolata di quanto lo fosse solo qualche anno fa, l'articolazione oraria del lavoro giornaliero può rimanere la stessa di anni addietro o va ripensata e rimodulata, anche attraverso nuove e innovative forme di presenza in servizio?

Infine, dobbiamo prendere atto di una inevitabile tendenza al progressivo invecchiamento delle nostre educatrici (e insegnanti) anche ed inevitabilmente per il tendenziale blocco delle assunzioni nel pubblico impiego: il problema della riconversione professionale di chi, a pieno titolo, non può continuare in un percorso lavorativo di per sé potenzialmente stres-

sante (sia dal punto di vista fisico che psichico) non può essere dimenticato, pena ritrovarci fra qualche anno invischiati in una dimensione organizzativa non certo facilmente risolvibile.

Dunque, la qualità non è estranea ai processi anche di riorganizzazione gestionale dei nostri servizi, consapevoli che la giusta rivendicazione di adeguate risorse a sostegno di un'offerta ampia, articolata e qualificata può partire e trovare coerente giustificazione solo in un sistema che sa quasi quotidianamente ripensarsi e rimettersi in gioco.

Una seconda osservazione la vorrei riferire all'estensione stessa del concetto di qualità: per chi e a quanti la qualità si riferisce? Non vorrei certo esagerare, ma la mia impressione è che qualche volta si sia portati a teorizzare un livello di qualità "teorico ed assoluto" la cui applicazione (per costi, risorse umane e spaziali da destinare, e altro) sia non generalizzabile. Se teorizziamo, come spesso e giustamente facciamo, un servizio universale, dobbiamo sapere anche utilizzare al meglio le risorse disponibili per garantire il più ampio accesso possibile ai servizi.

È quello che definirei come un problema di equità: il miglior servizio possibile in funzione del più ampio accesso allo stesso e della migliore ed egualitaria fruizione di chi il servizio frequenta. In altre parole: un servizio di altissima qualità per pochi e con molti esclusi non sarebbe, ovviamente a mio avviso, preferibile ad un servizio che sappia mediare quella qualità con il massimo accesso possibile. Ancora, per non essere frainteso: piuttosto che non utilizzare uno spazio idoneo ad una sezione in più presso un asilo d'infanzia, perché in quello spazio ho pensato di organizzare un percorso di percezione sensoriale per gli iscritti, preferirei aprire

una sezione in più, chiedendo all'intelligenza delle educatrici e degli educatori di provare a raggiungere gli stessi risultati attraverso esperienze altrettanto significative, ma alternative. Non è, quindi, il preferire la quantità alla qualità, ma provare a garantire la massima qualità possibile in funzione della massima quantità accettabile; d'altronde, anche per questa via dobbiamo porci il problema del massimo assorbimento possibile delle eventuali liste d'attesa, soprattutto se in condizioni di difficoltà nell'estendere le sedi utilizzabili per il servizio.

Quanto sopra presuppone un'ulteriore condizione: che la qualità possibile deve sapere incorporare le proprie capacità di realizzazione. Possiamo fare tutte le elaborazioni che riteniamo opportune e discutere sui futuri mondi migliori: tuttavia, dovendo organizzare un servizio "atteso e percepito" da chi sul territorio abita e interagisce, ogni possibile servizio pensato deve, se proposto, essere realizzabile. Deve, dunque, essere concepito, organizzato, offerto in modo che possa funzionare e, se del caso, continuare a funzionare. Questo non esclude certo la ricerca, l'elaborazione e la proposizione di modelli, anzi la riflessione e l'elaborazione sono funzionali al progredire della stessa qualità dei servizi. Ma quando poi passiamo dal piano teorico al piano operativo dobbiamo anche seriamente saper discernere tra la perfezione del modello e la sua praticabilità, introducendo quelle varianti applicative possibili (anche "distorcendo l'orizzonte" della qualità) capaci di rendere realizzabile il servizio.

Infine, la qualità non può che essere un concetto diffuso, capace cioè di interessare il sistema territoriale nel suo insieme, quindi coinvolgendo il pubblico ed anche il privato.

Sul tema del rapporto tra pubblico e privato si è già ormai molto detto, quindi mi limito ad alcune osservazioni veloci. In primo luogo, mi pare ovvio che sull'offerta privata si possa e debba intervenire, senza che questa sia vissuta come un'ingerenza sulla libera autonomia dei singoli. Va da sé che per l'ente locale la diffusione, pur nelle diverse specificità, di un contesto qualitativamente adeguato dell'offerta è un obiettivo non discutibile. Il problema sta nelle forme e nei modi con cui questa interazione si esplica: l'accreditamento, tanto per citare una modalità ormai abbastanza diffusa, appare essere uno dei modelli che possano garantire questo obiettivo. Così come potrebbero essere progetti condivisi di formazione del personale o, come accaduto a Torino, l'utilizzo di posti presso nidi privati a favore di bambine e bambini iscritti nelle liste d'attesa comunali, ma con un contratto sottoscritto direttamente dal Comune con l'ente gestore (in tal senso, spostando il controllo sulla qualità del progetto e della gestione dalla famiglia al comparto pubblico).

Tutto questo può stare dentro una minore capacità di spesa? Probabilmente la rende più efficiente, razionalizzando le risorse disponibili e permettendo di superare sprechi e sovrapposizioni, ma di certo non risolve le necessità di un processo educativo articolato ed universale. Né d'altronde si può pensare di scaricare sulle famiglie il costo complessivo dei processi educativi e formativi di cui si ha sempre più bisogno. Efficientare (scusate il termine un po' brutale) la qualità non è sufficiente per disporre delle necessarie risorse; da questo punto di vista, lo Stato deve fare il suo dovere, riaprendo una linea di sostegno all'offerta che, pur se articolata tra pubblico e privato, veda

negli enti pubblici territoriali i referenti primi dell'azione integrata sul territorio. D'altronde, anche se la si volesse porre semplicemente sul lato della convenienza economica (visto che oggi il pensiero economicista sembra essere l'unico accreditato a poter dire) ormai molti studi in tal senso dimostrano come un buon investimento sull'infanzia produce nel tempo risparmi molto consistenti, in termini di minore dispersione scolastica, minore emarginazione, migliore inserimento nel

mondo del lavoro. Evitando, in sostanza, interventi successivi alquanto dispendiosi e sicuramente meno "produttivi" di quanto possano garantire progetti avviati nei tempi e nei modi dovuti.

Se, per finire, a noi può dunque competere l'impegno ad usare, anche qualitativamente, al meglio le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, questo impegno difficilmente può tradursi nei tagli che purtroppo continuano inarrestabili ad avanzare.

LAURA FRANCESCHINI¹

Premessa

Affronto il tema raccontando brevemente i cambiamenti che il Centro Nascita Montessori, quale soggetto del privato sociale, nel tempo ha operato nella gestione dei nidi, cambiamenti resi necessari ai fini di un necessario contenimento di spesa e anche utili all'aumento dei servizi.

Il Centro Nascita Montessori è costituito da un gruppo professionale di educatori, pedagogisti, psicologi, pediatri. È un'associazione non-profit che attualmente ha alle sue dipendenze una cinquantina di persone, nel passato anche un'ottantina. Siamo un soggetto di nicchia, in cui ci teniamo stretti cercando di concentrare le risorse sul mantenimento della qualità di servizi e di muoverci correttamente, pur nelle difficoltà di un orizzonte assai poco certo e arduo per la concorrenza che si è attivata in questi ultimi anni.

Alla sua fondazione nel 1960 il Centro Nascita Montessori eredita il lavoro di Adele Costagnocchi: la scuola di formazione degli Assistenti all'Infanzia, (successivamente statalizzata), il lavoro nelle famiglie

per l'assistenza al puerperio e al primo anno di vita e l'assistenza educativa presso il Brefotrofo di Roma. Inizia a gestire nidi aziendali dal 1974, con il nido aziendale dell'Enel, e a curare la formazione degli educatori. Nel tempo ha gestito almeno 10 servizi all'infanzia di cui 3 integrativi. Attualmente il Centro Nascita Montessori gestisce 4 nidi a Roma, di cui 1 aziendale puro, 2 aziendali convenzionati con il Comune di Roma e 1 nido privato.

Ancor oggi il Centro Nascita Montessori è impegnato nella ricerca continua di costruire e mantenere le condizioni migliori perché i nidi siano veramente un luogo di vita e di crescita dei bambini e di sostegno alle famiglie.

La sua storia ha consentito al Centro Nascita Montessori di essere testimone di vari graduali cambiamenti.

La gestione dei servizi negli anni '70/80

Fin da subito il Centro Nascita Montessori ha deciso di usare il riferimento della gestione pubblica per costruire il proprio quadro gestionale dei nidi, vale a dire che ha fatto propri i riferimenti legislativi correnti e quindi le normative e i regola-

¹ Coordinatrice responsabile, Centro Nascita Montessori, Roma.

menti regionali e comunali. Anche rispetto al contratto di riferimento fu assunto quello degli EELL.

Tuttavia, ha operato con una maggiore razionalizzazione nella distribuzione delle risorse nello svolgimento della giornata, con attenzione al computo del personale sulle fasce orarie ma senza ricorrere al doppio turno e un maggiore tempo degli educatori a fronte dei bambini.

Vi è stata anche una forte presenza del coordinatore/direttore quando i nidi di Roma ne erano sprovvisti. Vi è stato anche un forte investimento in materiali e attrezzature.

Primi cambiamenti nella gestione dei servizi negli anni '90 a seguito delle prime richieste di contenimento dei costi

I cambiamenti che il Centro Nascita Montessori ha assunto a fronte delle richieste delle aziende interlocutrici, certamente più velocemente e anticipatamente sensibili ad un contenimento delle loro spese generali soprattutto alla fine degli anni '90, sono andati a incidere sul personale, cercando di mantenere sempre il rispetto della normativa e la qualità offerta e garantita dal Centro:

- senza ricorrere a licenziamenti, e mantenendo il contratto EELL, sono state accolte le richieste di part-time del personale;
- si è operata un'ulteriore razionalizzazione nella distribuzione delle risorse nello svolgimento della giornata, legando più strettamente la presenza del personale ai flussi di entrata ed uscita dei bambini.

Prima di esaminare i cambiamenti ul-

teriori è importante ricordare quali siano gli elementi base da salvaguardare e considerarli in funzione di ciò che oggi è richiesto in particolar modo al privato sociale.

Gli elementi base inderogabili della qualità del nido

Progetto educativo

- Finalità, obiettivi generali e specifici, proposte educative
- Organizzazione degli spazi
- Offerta dei materiali
- Organizzazione dei gruppi di bambini
- Organizzazione della giornata
- Momenti di cura
- Modalità di ambientamento
- Rapporti con i genitori
- Organizzazione del lavoro
- Lavoro collegiale
- Osservazione e documentazione
- Valorizzazione delle differenze
- Verifica e valutazione della qualità
- Sostegno professionale al gruppo educativo
- Formazione

Progetto organizzativo

- Organico nel rispetto delle normative
- Articolazione degli orari e turni
- Inquadramento contrattuale stabile e sicuro
- Alimenti prevalentemente biologici ecc.

Considerazione sui costi della qualità

Il progetto educativo e il progetto organizzativo, pur in questa declinazione fredda di elementi, costano, soprattutto se non sono solo dichiarati ma anche perseguiti.

Dico ciò con chiaro intento provocatorio, perché ho avuto l'opportunità di partecipare ad una commissione di valutazione e di verificare la distanza tra il dichiarato e l'effettivo di alcune aziende di servizi di cui conoscevo i nidi oppure di constatare che non c'era congruenza nel confronto tra progetto organizzativo, orari del personale e progetto educativo. Sempre nella mia esperienza ho verificato che vi sono ore formative non realizzate e non pagate. E ancora ho conoscenza di mancato rispetto delle normative che riguardano gli aspetti economici e normativi dell'organico e il suo inquadramento contrattuale che dovrebbero essere improntati alla continuità e stabilità. Alcune agenzie di servizi, anche importanti sul territorio, al momento dell'assunzione chiedono la firma su una lettera di dimissioni senza data, pensata per le giovani e le meno giovani che possono rimanere incinte.

Il progetto educativo e organizzativo richiedono competenze, requisiti, saperi, saper essere, saper fare, che hanno dei costi:

- il costo della sua fabbricazione e quindi il costo di un gruppo di lavoro che lo immagina, lo segue, lo verifica nel tempo;
- il costo del personale impiegato, e dei possibili adeguamenti contrattuali in corso d'opera, che rappresenta il costo più importante;
- il costo per il Centro Nascita Montessori di supporti formativi permanenti, periodici e occasionali (sostegno professionale e formazione), già necessari e importanti prima, ma ora divenuti indispensabili per sostenere un organico sempre più dimensionato a fronte dei suoi tanti adempimenti e alle tante giuste richieste di competenze, di saperi, di saper essere e di saper fare;

- il costo di investimento: attrezzature e materiali di completamento, corredo, arredo, che insieme alla formazione e ai supporti permanenti periodici e occasionali sono gli elementi necessari alla costruzione di un ambiente lavorativo soddisfacente dal punto di vista dell'acquisizione professionale, se non della retribuzione.

Sugli altri costi di gestione (alimenti, pannolini, pulizie ordinarie e straordinarie, manutenzione del giardino, vigilanza) pochi sono i possibili interventi di contenimento oltre l'oculatazza e il controllo vigile. Lo stesso vale per taluni costi amministrativi come gli ordinari adempimenti amministrativi (contratti, stipendi...), le assicurazioni. Ma altri costi si sono andati aggiungendo negli anni per la complessità amministrativa crescente:

- comunicazioni e documenti periodici con i referenti convenzionali;
- contratti di manutenzione;
- Iso - Privacy - HACCP - Sicurezza;
- consulente del lavoro, consulente legale e rete di consulenze di categoria.

La gestione dei servizi negli anni 2000/2008

A fronte di sempre maggiori richieste di contenimento dei costi e alla costituzione di un mercato di domanda e offerta con i nuovi e diversi bandi, la nascita di nuovi interlocutori, e, quindi, con la spinta a concorrere con altri, il Centro Nascita Montessori pur mantenendo il rispetto delle normative e i contratti di lavoro del personale a tempo indeterminato ha dovuto introdurre nuove misure:

- adozione del contratto delle scuole private, che ha comportato un signifi-

ficativo abbattimento dei costi e ha consentito sia di rispondere ad una utenza tutta privata sia di rispondere ai bandi;

- riconsiderazione del rapporto numerico bambini/educatrici. Pur rimanendo inalterato il rapporto 1/6 della normativa regionale e comunale vigente a Roma, lo si considera non sulle fasce orarie ma sull'intera giornata e sul tempo di apertura;
- ulteriore razionalizzazione delle risorse, rapportando la presenza del personale ai reali flussi entrata-uscita dei bambini;
- diminuzione delle ore dedicate alla formazione (nel nostro caso da 2 ore settimanali di origine, a 1 e ½, a 1 ora) che ha favorito un maggior utilizzo delle educatrici a fronte dei bambini. Queste ore di formazione sono certe. Lo preciso, perché come molti sanno le ore di formazione dichiarate spesso non vengono usate e quindi pagate se non quelle offerte dal Comune di Roma in minima misura;
- accoglimento del 15% in più di bambini della capienza del nido anche in nidi aziendali puri (in accordo con quanto avviene nei nidi comunali e convenzionati);
- oculatezza nel ricorso alle supplenze in relazione al mantenimento del rapporto bambini/educatrici sulla base della valutazione della coordinatrice.

Nuove condizioni che attentano alla qualità dei nidi

E tuttavia, nonostante l'impegno del privato-sociale, in questo caso il Centro Nascita Montessori, sembra che ancora non basti.

Noi che come tanti altri ci disponiamo a raccogliere gli inviti di gare pubbliche a gestire nidi registriamo una sempre maggiore richiesta di abbattimento dei costi.

Mentre si lavora alla risposta di un bando, sulla richiesta di ribasso rispetto a una quota già decisamente bassa, si deve tener conto di incertezze e di rischi difficilmente quantizzabili:

- progressivo e generalizzato abbassamento della quota base di gara;
- educatori di sostegno a parziale carico del gestore;
- mancato rispetto della normativa, per es. eliminando del tutto la figura ausiliare, della preparazione dei cibi, della cura della biancheria;
- considerazione del costo su base individuale e non globale del servizio e quindi condizioni di gara incerte:
 - superato un certo numero di assenze la quota non viene percepita,
 - mancata garanzia delle entrate delle quote nel mese di settembre e di agosto, durante cui il pagamento della quota può dimensionarsi a quindicine,
 - incerto godimento della quota maggiorata degli iscritti (il 15%, che è la quota maggiorata riconosciuta a Roma è accordato a discrezione del Municipio e la sua decisione è conosciuta solo dopo l'attribuzione della concessione),
 - l'apertura del nido può essere disposta a metà anno, quando molti genitori possono aver già trovato soluzioni con il rischio di non poter riempire il nido,
- durata delle convenzioni troppo breve (18 mesi / 2 o 3 anni);
- diminuzione dell'entità delle quote in corso d'opera.

Conseguenze sulla qualità

A fronte di questi rischi è ovvio che si cercano soluzioni o invenzioni che però non s'accordano con il mantenimento della qualità del nido secondo gli elementi prima elencati:

- offerta di contratti part-time non richiesti né desiderati dal personale che si va assumendo;
- offerta di tempi determinati e non per l'intero anno educativo (conseguente scarso investimento e partecipazione al progetto educativo da parte dell'operatore);
- diminuzione dell'offerta formativa continua e permanente sostenuta dalla coordinatrice. Nelle nostre ultime partecipazioni a bandi, abbiamo dovuto rinunciare ad un altro elemento delle nostre modalità consuete: quella di attribuire l'orario completo alla coordinatrice almeno per i primi 3 anni di fondazione del gruppo operante, come punto di forza di una presenza formativa permanente per un gruppo di nuova formazione;
- scarso investimento di risorse (materiali, attrezzature...) perché non ammortizzabili nei 18 mesi o nei 3 anni di convenzione.

Queste soluzioni intaccano il valore della stabilità del personale e la possibilità di contrastare il turn-over (e i suoi costi) e minano la costruzione e la formazione di un gruppo di lavoro permanente, togliendo motivazione, incentivazione al lavoro e approfondimento professionale.

Alla fine, alla domanda se sia possibile un binomio tra promozione della qualità e contenimento dei costi, io mi sento di rispondere che almeno per il privato sociale, e in questo per i piccoli e medi

soggetti, si sta superando o si è superato il limite della possibilità di una buona coniugazione qualità/contenimento dei costi.

Mi sembra di aver mostrato come siamo già su una china pericolosa, che rivela ancora una volta la scarsa considerazione politica, sociale e culturale del valore educativo che si esprime nei servizi e che tende a penalizzare un settore, già fortemente penalizzato per i bassi livelli retributivi; e questo nonostante il livello di alta professionalità che si chiede al personale. La pressione sul privato sociale per il contenimento dei costi è ormai un accanimento, nonostante che si sia dato segno che non ci sono sprechi e che anzi si sta già intaccando la qualità dei servizi.

Stiamo assistendo da un po' di tempo ad un cambiamento importante che mina la vocazione stessa del nido: il nido è diventato impresa nel mercato, in cui il profitto finisce per essere legato prioritariamente alla quantità numerica dei bambini accolti.

Ora su questo piano certamente si può fare ancora qualcosa: troppe sono le differenze regionali sulla capienza, sul rapporto numerico e sulla quota maggiorata a correzione della morbilità infantile. Credo che una pacata, ragionata e ben riflettuta analisi di tali differenze possa essere fatta tenendo conto anche delle positive esperienze delle Sezioni primavera o ponte, un'analisi che potrebbe suggerire un percorso di ottimizzazione delle risorse.

Ma tale analisi deve andare parallelamente:

- alla riconsiderazione del costo di un lavoro stabile, continuo, il più possibile sicuro e quindi di condizioni e di contratti che incentivino la motivazione, la professionalità e con esse la stabilità e la continuità dell'esperienza educati-

va senza gli sprechi del turnover² e la dispersione di lavoro e di risorse;

- alla riconsiderazione dei costi della

² Quando si fa un esame dei costi (sia quelli reali, come il tempo speso per reclutare una nuova risorsa, sia i costi di opportunità, come la perdita di produttività), il costo del turnover di un lavoratore è stato stimato essere fino al 150% del pacchetto remunerativo del lavoratore.

struttura che gestisce, della formazione e del sostegno al personale;

- alla riconsiderazione del valore della durata delle convenzioni, tempo durante il quale ben vengano i controlli e le verifiche profonde tese a valutare l'operato, a stigmatizzarlo se serve, o a dargli respiro se lo merita;
- alla rimozione quanto più possibile dei cosiddetti rischi d'impresa imposti da esagerate misure contenitive.

ROBERTA BALDINI¹

Sono convinta che il dibattito sulla qualità dei servizi all'infanzia, debba superare i limiti di un approccio "generico" e "soggettivo", che spesso lo ha caratterizzato, a favore di una prospettiva più operativa, problematica e propositiva. Emerge, quindi, la necessità di contestualizzare la qualità coniugandola a specifiche politiche di indirizzo, a procedure gestionali ed amministrative, ad interventi e scelte pedagogiche, ad una volontà e ad una competenza progettuale a tutto tondo, assolutamente non spontanee, né casuali, né temporanee. Vorrei procedere dunque con alcune considerazioni che sintetizzerò in cinque punti.

1. La qualità è un processo ed un costrutto, non è un dato di fatto, non è dimensione statica, non è situazione da raggiungere, piuttosto da perseguire.
2. La qualità va declinata in buone pratiche, certamente indirizzate al bambino, primo interlocutore dei servizi alla primissima infanzia, ma anche in procedure di evidenza pubblica e di intersoggettività, trasparenti ed efficaci, in indicatori anche raffrontabili.

3. La qualità non è esauribile con la quantità, non è definibile da cifre, ma certamente il dato numerico, se rapportato ad altri fattori, cioè quelli complessivi del contesto progettuale, è sostanziata anche dalla quantità. Costi e capacità di accoglienza sono fattori di qualità, rette ed un rapporto etico tra costi e rette è dimensione della qualità.
4. La qualità è determinata dalla complessità delle relazioni tra i soggetti interessati. Mi spiego meglio. La parola "etica", che ho appena evocato, a mio avviso sottolinea che il sistema integrato pubblico-privato dei servizi alla prima infanzia non può eludere la riflessione sui valori e sulle finalità. Si devono premettere i valori e le finalità di un sistema ad ogni sorta di riflessione sui costi e sulla qualità. Non può essere la logica del mercato quella che ci guida. L'Ente locale ha obblighi di promozione culturale e di investimento sociale di una comunità in primo luogo educativa. Deve, insomma, perseguire finalità che hanno appunto a che fare con l'etica pubblica e con il bene condiviso e di tutti. Ecco perché le tante dimensioni della qualità significano anche tanti interlocutori e tanti aventi diritto alla qualità, tante prospettive. La realizzazione di servizi

¹ Responsabile dell'area educativa dei servizi 0-3 anni, Comune di Viareggio (Lu).

di qualità ha bisogno di individuare gli stakeholders del processo, gli spazi e i tempi del confronto, dare significazione alla costruzione che tutti agiscono e partecipano, pur da specifiche e singole prospettive.

5. È evidente che i servizi hanno a che fare con il welfare locale, che non possono prescindere dalla funzione di garanzia di pari opportunità tra i sessi, tra le generazioni, tra le diverse appartenenze, anche socio-culturali ed etniche. Si parla di qualità anche come capacità di fare sistema e inclusione sociale; per questo la si realizza anche attraverso un sistema di servizi educativi che sappiano rappresentare ed essere luoghi di incontro e relazione culturale. Qualità è saper realizzare questa vocazione di democrazia e cittadinanza consapevole.

L'evidente crisi dello stato sociale, la rilettura in chiave liberalistica del welfare-state, non aiutano certo il processo di crescita numerica e qualitativa del sistema dei servizi. Spesso i Comuni sono lasciati soli e si trovano "impreparati" a far fronte alle molteplici necessità e ai bisogni compiutamente espressi dal territorio. Bisogni sempre più numerosi che acquistano, a fronte di tante diffuse e nuove situazioni di povertà e di difficoltà, la caratteristica del contingente, dell'urgenza e dell'emergenza.

Al contrario, l'istituzione, anche locale, di servizi per l'infanzia, si configura sempre e necessariamente *come operazione di sistema complesso*, un sistema che va promosso e progettato accuratamente, delineato sulle reali necessità delle famiglie e dei bambini, qualitativamente significativo rispetto a condizioni ideali e reali del territorio, rispetto ai bisogni espressi

ma anche ad una loro rilettura alla luce di valori fondanti e di principio. Si tratta di una capacità di analisi e di decodifica del contesto che non può essere avulsa o anticipatoria rispetto alla definizione della qualità. In questo senso la qualità non può esplicitare solo la dimensione educativa, ma deve includere capacità di analisi, di identificazione dei bisogni, di tradurre progetti in procedure a costo sostenibile.

Il *principio di sussidiarietà* è relativamente giovane nel nostro dettato costituzionale e poco praticato nel diritto amministrativo, così come recente è il ruolo dell'Ente locale nel coordinamento di attori diversificati e inseriti in un processo pluralistico e complesso.

Un welfare integrato pubblico-privato riuscirà a realizzare davvero un sistema di pari opportunità per le famiglie, trasversalmente alla loro composizione strutturale, al loro ceto sociale, alla differenza di genere, alle differenze culturali?

Non ho risposte. Certamente sono convinta che *la qualità passa attraverso la costruzione di regole chiare per tutti i soggetti gestori dei servizi, pubblici o privati che siano*. Regole chiare e scritte. Va garantita ed affermata la pluralità dell'offerta con differenti tipologie di servizi per far fronte a bisogni diversi e con l'attivazione di servizi sperimentali e a tempo, per rispondere a bisogni contingenti, nuovi. La crisi economica ci pone ed impone una flessibilità organizzativa, ci obbliga ad una ritrovata capacità di lettura del bisogno e dell'emergenza. Ci obbliga a *ri-mescolare* quei confini tradizionali che separano i servizi educativi dai servizi definiti socio-assistenziali, confini a suo tempo tracciati con fatica. Qualità è dar vita a percorsi d'inclusione sociale e dunque anche a *politiche di meticcio*

organizzativo e gestionale. Sempre più attenzione va data alla promozione della partecipazione dei genitori e delle famiglie. Per due evidenti motivi.

Il primo è che ormai ed in maniera diffusa ed omogenea i servizi per la prima infanzia sono contesti di *prima alfabetizzazione civica e istituzionale* per tutte quelle famiglie straniere che ad oggi rappresentano l'8/9% delle nostre comunità e dei nostri servizi, e per le quali i nidi o i centri per bambini e genitori sono contesti di partecipazione e di incontro culturale. Forse, tra tutte, è questa la sfida più impervia, ma anche la più attesa e fondante per la qualità dei nostri servizi. Dobbiamo riuscire a fare dei servizi per bambini a misura di adulto; nel parametrare modelli organizzativi, spazi, relazioni tra i bambini, dobbiamo considerare che questi identici contesti debbono funzionare come socializzazione cross-culturale ed allargata.

Il secondo motivo è che la famiglia, le famiglie sono ormai nome ed *istituzione di singolare pluralità identitaria*, non solo dal punto di vista culturale ed etnico. È compito anche dei servizi investire sulla famiglia, qualificare il proprio intervento nei confronti dei genitori, dando vita a progetti che tendano a supportare le capacità genitoriali. La qualità passa dunque anche dalla capacità di attivare progetti di educazione familiare; percorsi di incontro, scambio, dibattito, all'interno dei quali, nella condivisione anche della diversità, possano esser veicolati ed esplicitati valori e pratiche da condividere.

Dunque *molteplicità di destinatari*, di referenti della qualità, di soggetti che in quanto interessati e coinvolti nel processo stesso, assumono, di fatto, se pur a diverso titolo e con coinvolgimenti diversificati, titolarità nel definire e realiz-

zare la qualità stessa. Una qualità che si fa anche "cultura di...". Una qualità che è anche *concetto politico, poiché della polis, identità della comunità stessa*. Mi è molto caro il concetto di identità e ne parlo spesso. Non solo perché mi appare di una forte attualità culturale, sociale e politica ma per l'implicita correlazione e interdipendenza che esiste a mio avviso tra l'identità personale, l'essere soggettivo e l'identità sociale, il senso di appartenenza, la trasformazione di un gruppo in comunità. E tutto ciò mi sembra una riflessione prioritaria nel parlare di qualità e di servizi per la primissima infanzia, perché definirne la qualità nel loro caso significa esattamente qualificarne la funzione sociale e svelarne l'identità.

Per queste riflessioni mi sembra importante definire che il legame tra qualità e costi è evidente, ma non deve essere ricondotto o ridotto ad un dato solo finanziario.

Mettere in relazioni costi, con scelta di ruolo, con politica delle rette, con efficacia sociale, con capacità di accogliere – ma non ultima in termini di incidenza ed importanza- e di monitorare i processi, prima identificandoli, codificandoli.

Competenze di progettazione di sistema e di controllo, documentazione, verifica. Prima di analizzare le statistiche, consentitemi di evidenziare l'importanza di due strumenti: il bilancio sociale e la certificazione di qualità.

Se i servizi 0-3 anni sono delle comunità educanti e devono essere contesti di civile e civica appartenenza, dobbiamo promuovere la comunicazione ed il confronto con tutta la società civile e non solo delle famiglie utenti; confrontarci affinché si vada a costruire attorno all'infanzia e ai suoi servizi *una cultura territoriale e comunitaria*. Questo ha un costo.

Non a caso, a Viareggio, abbiamo chia-

mato i servizi per i bambini e le bambine “*luoghi dell’incontro*”, poiché ci sembrano essere *modalità di stare, luoghi di partecipazione e di confronto. Contesti da abitare e non solo da transitare*. E mi piace l’idea che in quanto servizi, al servizio dunque della comunità, si dia l’obbligatorietà del “render conto”. Che non è la giustificazione, che non è la rincorsa al consenso, ma è il recupero dell’umiltà di chi è consapevole di essere soltanto una delle parti in causa, solamente una delle tante prospettive possibili. All’idea di una qualità manageriale, che non condivido, non mi pare di dover per forza contrapporre una aprioristica demonizzazione della valutazione e della sua declinazione in descrittori. Semmai, sono convinta che le buone pratiche ci obblighino ad una visione *inclusiva* della qualità, dove ogni giorno sia necessario rintracciare e documentare l’effettiva coerenza tra quanto fatto e l’idea di bambino che vogliamo promuovere. Coerenza tra ciò che facciamo nei servizi, l’accoglienza che pratichiamo e l’idea di democrazia che abbiamo scelto.

Il bilancio sociale, ne è una modalità ed a sua volta *agente proattivo della qualità*, perché individua gli aventi diritto all’informazione e alla partecipazione:

- comunica loro i risultati e identifica processi;
- riconduce l’analisi dei costi alla dovuta dimensione interpretativa e relazionale, superando l’approccio esclusivamente ragionieristico;
- evidenzia come obiettivi la pluralità e diversificazione dei servizi, la loro omogenea distribuzione territoriale, la capacità di analizzare i bisogni del territorio e tradurli in servizi, di monitorarne l’efficacia della realizzazione anche rispetto a tutti i diversi flussi,

interlocutori, e soprattutto rispetto alla percezione delle famiglie e dei bambini. Soprattutto l’efficacia non è il risparmio e la semplificazione amministrativa.

Così come le certificazioni internazionali di qualità, la ISO 9001, quella etica, SA 8000, che peraltro abbiamo scelto di avere, sono utilissime – certo non esaustive – alla riflessione e significazione della qualità gestionale e dei flussi comunicativi.

Alcuni dati

Nel Comune di Viareggio vi sono 18 servizi pubblici, di cui:

- 8 nidi;
- 2 centri gioco educativi;
- 2 centri bambini e genitori;
- 1 laboratorio interculturale;
- 1 centro infanzia per le pratiche a sostegno della genitorialità;
- 1 centro di documentazione, ricerca e monitoraggio;
- 3 centri estivi.

Di questi servizi sono a gestione diretta con personale comunale, i 6 nidi più capienti e con la sezione piccoli, il centro di documentazione, il centro per le politiche familiari; sono a gestione indiretta 2 nidi senza la sezione piccoli, i centri gioco, i servizi estivi. Anche questo è fattore qualità e contenimento dei costi.

La capacità di accoglienza è di 477 posti invernali pari al 33,5% dei 1421 bambini residenti in età nel 2009-2010. L’oscillazione annuale dei nati è stabilizzata da anni ed attesta una percentuale del 2,45% sulla popolazione totale.

I privati autorizzati accolgono ulteriori 127 bambini, pari all’8%.

Nel 2010 le iscrizioni al pubblico sono state pari a 735, mentre al solo privato 106. Il totale di 841 domande di accesso rappresenta una complessiva domanda che si attesta sul 59% degli aventi diritto, che è dato considerevole pur registrando una flessione del 10% rispetto al 2009, da imputare probabilmente alla crisi economica nazionale e locale.

Una riflessione sui costi, di cui il personale è certamente individuato come la voce più consistente. Nella realtà viaregina si attesta tra l'80/84% della spesa totale, percentuale anch'essa stabile proporzionalmente dal 2003 ad oggi. Così come è sostanzialmente stabile il costo mensile pro-capite bambino, pari a euro 858,08 per il nido d'infanzia nel 2009, dato che ha registrato un aumento del 6% dal 2004, certamente inferiore all'oscillazione dei prezzi del paese.

Dare in appalto i servizi rappresenta un abbattimento dei costi, forse pari al 16% delle spese di personale. Ma è pur vero che affidare tutti i servizi in appalto, e soprat-

tutto farlo senza le funzioni di garanzia e monitoraggio del coordinamento pedagogico diviene fattore inibente della qualità. Intendiamoci, non si tratta di dire che la qualità corrisponde sempre e comunque alla gestione diretta comunale, ma certo che appaltare l'intero sistema è fattore di rischio, perché complica le funzioni di controllo e riduce gli ambiti, i tempi e i modi del monitoraggio delle pratiche di qualità. Ancor maggiore la criticità è quando si parla di vera e propria esternalizzazione con convenzioni ai privati.

Parallela ai costi di gestione è la riflessione sui costi dell'utente, il sistema delle rette e soprattutto:

- quanta relazione/differenza c'è tra le rette dei differenti servizi;
- relazione tra le rette mensili e cosa comprende la sua corresponsione per il cittadino;
- relazione tra la politica tariffaria e l'economia locale;
- il costo delle rinunce e i tempi di sostituzione.

ALESSANDRO PORCHEDDU¹

La qualità dei servizi per i bambini e le famiglie

Comincio con una questione di base, che potrà sembrare un po' *banale* forse, ma che mi serve per recuperare un punto di visuale più prossimo a quello dei bambini di cui ci occupiamo e delle loro famiglie. Cos'è, cosa significa, *qualità*?

Vorrei provare a rispondere con un'affermazione molto chiara e, forse per questo, molto semplice (spero non semplicistica). A mio parere la *qualità* nei servizi rivolti alla prima infanzia riguarda *la capacità di rispondere ai bisogni dei bambini e delle loro famiglie man mano che emergono e per le modalità con cui si presentano* nel tempo – storico – dello sviluppo dell'individuo e del contesto familiare. Questa descrizione nasce ovviamente da una *visione evolutiva* dello sviluppo del bambino e delle dinamiche familiari e presuppone che i servizi se ne facciano carico. E non si tratta sicuramente di un compito semplice.

Proseguendo velocemente si può dire che un tale concetto di qualità nei servizi alla

prima infanzia coinvolge necessariamente differenti attori:

- *la/le educatrici; intese sia come singole lavoratrici che come gruppo di lavoro*. Rappresentano il *terminale ultimo* delle azioni educative e, nello stesso tempo, il luogo più prossimo dell'ascolto e della relazione. Hanno grandi responsabilità sulle loro spalle e ampie possibilità di influire sullo sviluppo del bambino e della famiglia. Si potrebbe qui aprire una riflessione molto complessa – che deve al momento restare in sospeso – sulla dimensione del *potere* e sui *vissuti di impotenza* che spesso circolano nei nostri servizi;
- *il singolo servizio*, la cui *cultura pedagogica* e *struttura organizzativa* permea e indirizza le possibilità concrete di intervento educativo del gruppo di lavoro e dei singoli;
- *l'organizzazione più generale* in cui il singolo nido o centro per le famiglie è inserito.

A partire dall'esperienza dei servizi alla prima infanzia del Comune di Sesto San Giovanni, propongo una breve riflessione sul contributo dell'organizzazione alla qualità dell'esperienza dei bambini e delle loro famiglie. *Come deve essere*

¹ Coordinatore équipe psicopedagogica 0-6, Comune di Sesto San Giovanni (Mi).

quest'organizzazione, di quali strategie e strumenti deve dotarsi?

Stando ancora su un piano di riflessione molto generale bisogna dire che – come ci insegna la psicologia evolutiva riguardo al ruolo genitoriale – si può sostenere lo sviluppo individuale solo se si riescono ad armonizzare due differenti caratteristiche relazionali: *chiarezza e fermezza*, da un lato, *ascolto e accogliimento*, da un altro. Rispetto all'organizzazione più generale (ma la stessa cosa può essere vista anche riguardo agli altri attori di cui si parlava prima) questo comporta la compresenza di due caratteristiche strutturali differenti:

1. solidità, intesa come la capacità di dare risposte chiare, facilmente comprensibili e forti; di definire i confini e l'impalcatura che contengono e sostengono lo sviluppo dei servizi e, al loro interno, degli utenti;
2. flessibilità, la capacità cioè di modulare le risposte a partire dai bisogni individuali e dalla complessità delle dimensioni relazionali.

Il contributo dell'organizzazione può essere allora quello della *messa a sistema* del lavoro dei gruppi di lavoro in modo da attivare processi virtuosi di *confronto-scambio-crescita* e da combattere la tendenza a scivolare verso risposte rigide e "istituzionali". In concreto si tratta di *gestire la complessità* tramite i necessari processi di:

- controllo e regolamentazione;
- confronto e coordinamento;
- promozione e sviluppo.

Il sistema dei servizi alla prima infanzia nel comune di Sesto San Giovanni

Sesto San Giovanni è una città di circa 80.000 abitanti, situata nella cintura urba-

na del nord Milano. Ha una storia molto significativa di città industriale e ha subito negli ultimi trent'anni una grossa trasformazione economica e sociale che ha visto la chiusura delle grandi fabbriche e l'inizio di un profondo rimodellamento dell'assetto urbano e territoriale, del quale ancora si fa fatica a definire i confini. È una città che ha investito sempre molto nei servizi al cittadino e in particolare in quelli rivolti alla prima infanzia e alle famiglie.

Attualmente la nostra attenzione maggiore è rivolta su tre versanti: il possibile ampliamento dell'offerta educativa, specie nei nidi, che nonostante coprano circa il 20% della popolazione 0-3 anni, vedono ancora lunghe liste d'attesa; il coinvolgimento di tutti i soggetti che operano sul territorio sia nel pubblico che nel privato e privato sociale; il mantenimento di una chiara governance pubblica che garantisca e possibilmente aumenti i livelli di qualità raggiunti e la varietà dell'offerta educativa dei nostri servizi. L'intento è quello di lavorare sul *sistema dei servizi alla prima infanzia* inteso come un organismo complesso che per sopravvivere e dare risposte efficaci deve potersi autoregolare e modificare nel tempo. Le dimensioni tutto sommato abbastanza ridotte del nostro sistema di servizi ne fanno probabilmente un piccolo laboratorio di sperimentazione. Il nostro tentativo è quindi quello di affrontare il sistema sui suoi differenti livelli di complessità. Senza poterci qui addentrare molto nella descrizione, questo presuppone tre punti di intervento sui tre livelli del sistema.

1. *Interno*. Questo comprende il sistema dei servizi alla prima infanzia gestito direttamente dal Settore Servizi Educativi. Ne fanno parte:

- 8 asili nido per complessivi 422 bambini utenti;

- il servizio per bambini e famiglie “Piccoli&Grandi” che si rivolge a circa 150 famiglie, anche con spazi dedicati espressamente agli adulti e in un’ottica di partecipazione sociale;
 - il servizio “Giocheria” che offre laboratori scientifici e didattici alle scuole cittadine e alle famiglie, anche stimolando il protagonismo di queste ultime;
 - il servizio “Per Mano” che ha il compito di formare le baby-sitter del territorio, facilitare il *matching* con le famiglie, monitorarne e sostenere il lavoro.
2. *Intermedio*. Come previsto dalla normativa della Regione Lombardia², e a partire da azioni e sperimentazioni precedenti, il Comune di Sesto San Giovanni ha attivato azioni di collaborazione con i servizi privati rivolti all’infanzia. Il territorio ha visto infatti nel tempo una notevole interrelazione tra i servizi pubblici, in particolare per quanto riguarda “Piccoli&Grandi”, e il mondo dell’associazionismo e delle cooperative, e attualmente anche con i privati che si stanno affacciando sul mercato. Attualmente sono circa 30 i bambini delle liste di attesa dei nidi comunali inseriti in strutture accreditate, per i quali è attiva una convenzione o un’erogazione di *voucher* e 15 quelli accolti in una “sezione primavera”.

3. *Esterno*. I nostri servizi sono inseriti all’interno di un territorio da sempre molto vitale. Sono attive numerose esperienze da parte degli altri servizi comunali, ma anche e soprattutto del mondo associativo e cooperativistico rivolte alle famiglie e ai bambini della città. L’elenco sarebbe molto lungo. Per intenderci, mi riferisco a: oratori, gruppi organizzati di genitori, associazioni (sportive, culturali, teatrali, sulle disabilità, scout, donne mussulmane ecc.), biblioteche, scuole civiche (danza, arte, musica), ma anche al privato che sta nascendo e comincia a collaborare con l’ente pubblico. Il nostro tentativo è quello di aprire degli spazi di riflessione sulla cultura dell’infanzia e momenti di connessione e di costruzione di iniziative cittadine che vedano coinvolte tutte queste realtà.

Il governo delle politiche territoriali sull’infanzia

Voglio portare ora alcuni esempi sulle azioni intraprese per cercare di governare i differenti livelli del sistema in un’ottica *non lineare* (non-gerarchica) ed *evolutiva*. Si tratta di esempi che spero diano l’idea di un approccio organico. Questo nella convinzione che l’azione di governo dell’ente pubblico sia tanto più necessaria di fronte ai meccanismi, da un lato, di contrazione della spesa pubblica, dall’altro, di apertura nei confronti di soggetti concorrenti sul mercato. Una chiara *governance pubblica* può infatti, a nostro avviso, garantire tramite azioni di *razionalizzazione organizzativa*³

² DGR n. VII/20943 del 16 febbraio 2005 “Definizione dei criteri per l’accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziali per minori e dei servizi sociali per persone disabili”; legge regionale n. 3 del 12.03.2008 “Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio sanitario”.

³ Senza le quali la razionalizzazione della spesa si traduce in semplici tagli.

il mantenimento e lo sviluppo degli standard di qualità che molti dei nostri servizi hanno raggiunto negli anni, e affiancare al confronto concorrenziale un confronto sui contenuti sociali e pedagogici del proprio agire.

Per sintesi porterò esempi relativi ai tre livelli di cui parlavo più sopra.

1. *Lavoro per processi e per competenze.*

Anche l'ente pubblico – come avviene nelle aziende private oramai da anni – sta, faticosamente, trasformando la sua organizzazione del lavoro nella direzione di una maggiore flessibilità e della valorizzazione delle competenze individuali. In quest'ottica nei servizi per l'infanzia gestiti dal Settore servizi educativi stiamo cercando di attivare percorsi di cambiamento a partire dalle aree di criticità e dalle potenzialità di sviluppo che si sono evidenziate negli ultimi anni. In quest'ottica abbiamo individuato, tra le altre, tre dimensioni particolarmente significative:

- *La continuità educativa.* Anche a seguito dei cambiamenti contrattuali degli anni passati l'esperienza dei bambini al nido rischia di essere spezzettata per la successione delle figure educative nei diversi momenti della giornata, specialmente per quanto riguarda il pomeriggio e nei momenti di ricongiungimento con la famiglia. Si sono messe in atto quindi azioni di analisi, condivisione e formazione rivolte alle educatrici riguardo a tali problematiche. Successivamente si è andata a costruire una figura di *tutor* all'interno di ogni servizio, con l'obiettivo di favorire: lo scambio tra le educatrici di riferimento e quelle del pomeriggio (tra l'altro, spesso figure a *part-time*); la definizione

e strutturazione del pomeriggio al nido a partire dalle sue specificità (ricongiungimento, diverso numero di bambini, età eterogenee ecc.); l'inserimento e accompagnamento delle nuove colleghe (spesso giovani e con contratti a tempo determinato) all'interno del gruppo di lavoro e del progetto pedagogico del servizio. Si è inoltre ritenuto indispensabile strutturare dei momenti di condivisione e accompagnamento delle *tutor* condotti e facilitati da una figura interna all'équipe psicopedagogica 0-6⁴, tra l'altro con lo scopo di far circolare e documentare riflessioni, soluzioni e scelte organizzative.

- *La documentazione.* Si sono rilevate delle carenze nella documentazione pedagogica dei servizi e delle esperienze educative. Questo nel tempo ha portato ad una certa discontinuità e disomogeneità nella progettazione pedagogica da parte dei singoli servizi e delle singole educatrici oltre alle difficoltà nella trasmissione delle esperienze fatte negli anni. Senza entrare qui nel dettaglio, si è deciso quindi di utilizzare la leva della formazione in servizio con percorsi a forte valenza laboratoriale e di azione-intervento in modo da riprendere, omogeneizzare e ampliare tali competenze nei e tra i gruppi. D'altro lato, si è messo in cantiere

⁴ L'équipe psicopedagogica 0-6 è composta da figure professionali diverse, con competenze psicologiche, pedagogiche e relative ai processi formativi. Si occupa della progettazione, sviluppo e monitoraggio dei servizi educativi alla prima infanzia del Settore.

una complessiva revisione di tutta la documentazione esistente nei servizi e in équipe in modo da garantirne il recupero e la condivisione. Questo sta portando tra l'altro ad approfondire la riflessione intorno a: modalità, strumenti, destinatari e obiettivi del documentare.

- *Le figure di coordinamento.* Nei nidi siamo di recente passati da una figura di coordinamento elettiva a turnazione ad una fissa e selezionata, sempre all'interno delle educatrici con esperienza dei servizi ma a partire da competenze e motivazioni ben specifiche. Questo sta portando con sé una ridefinizione anche della figura e dei compiti dello psicopedagoga, insieme ad un nuovo modo di intendere le relazioni con l'ufficio nidi e i gli uffici comunali in genere. La strada che stiamo cercando di percorrere è quella di mettere a tema la questione più generale del coordinamento dei servizi, andando a ridefinire le competenze delle differenti figure e dei vari livelli. Il Servizio risorse umane, dopo una definizione congiunta degli obiettivi, sta realizzando un percorso di formazione sul coordinamento rivolto a tutte le persone che, per adesso relativamente ai nidi, hanno responsabilità di coordinamento: coordinatrice dei servizi, psicopedagogisti, coordinatrice dell'ufficio asili nido. In concomitanza si sono attivati momenti di confronto, scambio, programmazione e progettazione a più livelli e con differenti assetti organizzativi a seconda dei bisogni.

2. *Governo del sistema integrato dei servizi.* Anche a seguito degli indirizzi e

delle normative regionali a cui si accennava prima, si è avviata in questi anni una ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato della città. Questo è avvenuto però facendo salve due caratteristiche peculiari della storia dei servizi all'infanzia di Sesto San Giovanni: la forte presenza e il livello di qualità espresso negli anni dai servizi pubblici da un lato, il clima di confronto e di stimolo reciproco che ha sempre contraddistinto il rapporto tra il pubblico e le istanze sociali, associative, di cooperativismo presenti nel territorio. Le azioni che sono state messe in atto per garantire una continuità con tale storia hanno cercato quindi di rispondere a quelli che prima avevo indicato come obiettivi di controllo/garanzia e di valorizzazione/sviluppo dei servizi esistenti e di quelli che stanno nascendo. Nello specifico si è lavorato su:

- definizione degli standard di qualità e degli strumenti di osservazione e controllo. Definizione delle figure sia gestionali che tecniche che pedagogiche deputate a tale compito;
- costituzione di un tavolo territoriale di confronto sulla qualità, condotto da un rappresentante dell'équipe psicopedagogica 0-6 e composto da tutte le figure di coordinamento dei servizi pubblici e privati accreditati della città;
- azioni di messa a sistema della formazione su tutti i servizi a partire da un lavoro di emersione e condivisione dei bisogni e dalla definizione delle tematiche strategiche per lo sviluppo qualitativo dei servizi. Nello specifico l'équipe si è fatta carico in questi anni di erogare una formazione comune nelle aree rela-

tive a: progettazione educativa, osservazione e documentazione, spazi e materiali, momenti di scambio e condivisione con le famiglie utenti;

- attivazione di un tavolo di confronto ‘tecnico-politico’ che si riunisce periodicamente per discutere sulle tematiche relative allo sviluppo di una cultura per l’infanzia sulla città e per proporre e definire iniziative che vadano in tale direzione.
3. *Cultura dell’infanzia*. L’obiettivo più generale è quello di mettere a sistema tutte le realtà che operano a favore dell’infanzia nella città. L’ambizione è quella di avviare percorsi di costruzione di una comunità educativa che, nel rispetto delle differenze di obiettivi, ruoli e punti di visuale, condivida una comune attenzione ai bambini e al loro sviluppo. Cito qui solamente due esperienze:
- il convegno *Una cultura per l’in-*

fanzia per una città che cambia (21-22 aprile 2007), nel quale si è riflettuto sulle trasformazioni della città e sugli orizzonti che si possono aprire per i nostri servizi e per le famiglie;

- l’iniziativa che dall’anno scorso abbiamo attivato con il nome *Un, due, tre... stella. Una giornata per l’infanzia per una cultura per l’infanzia*, che ha visto la gran parte dei soggetti che più sopra abbiamo nominato -e altri ancora che via via si stanno aggiungendo- impegnati per costruire momenti di aggregazione, di espressività e di gioco rivolti ai bambini e ai loro genitori. Questo sta avviando riflessioni, scambi e incroci anche al di là delle aspettative iniziali, accrescendo il livello qualitativo di molte iniziative che già esistevano sia all’interno dei servizi che nella società civile.

CONCLUSIONI

*Lorenzo Campioni*¹

Solitamente chi conclude una giornata di seminario ringrazia sentitamente i relatori, riconosce la ricchezza degli apporti e dice della difficoltà di sintetizzare i ragionamenti e le proposte, data anche la complessità degli argomenti e il rischio è di aggiungere un altro intervento. Ed è un po' quello che farò anch'io.

Da qui la mia ritrosia nel chiudere i lavori, ma oggi quello che abbiamo sentito e discusso mi ha richiamato quanto detto da Jacques Attali, che ha coordinato la famosa Commissione francese per liberare la crescita economica e che nel saggio *Breve storia del futuro* dichiara: "...scrivo questo libro perché il futuro non assomigli a quello che temo sarà, e per dare un aiuto al dispiegamento delle formidabili potenzialità oggi in atto" (Roma, Fazi editore, 2007, p. 13).

Il Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia si impegna da trent'anni per fare avanzare una cultura dell'infanzia promuovendo, in particolare, la qualità dei servizi educativi e organizzando incontri con altre partnership in particolare, come in questo caso, con la Regione Emilia-Romagna che ringrazio.

Oggi abbiamo sentito e potuto costatare come sia possibile, a livello locale, coniugare qualità e contenimento dei costi, un'efficienza organizzativa dinamica e contesti di alto valore educativo e di cura. Ma questo sarà possibile per il futuro se la governance pubblica si assumerà le proprie responsabilità. Ognuno deve fare la sua parte:

- lo Stato, che è stato assente per molti decenni ed ora timidamente riconosce almeno l'esistenza di un sistema educativo 0-3 anni – costruito da Comuni, Regioni e soggetti privati – ma che continua a negare il superamento dei servizi a domanda individuale e non accenna minimamente a definire i livelli essenziali. Lo stesso riconoscimento dell'art. 21 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale per ora è solo una mera dichiarazione non del tutto chiara e che per alcuni interpreti riguarda solo i nidi e non gli altri servizi educativi;
- le Regioni, che oltre a normare e curare l'attuazione di leggi e direttive, devono sostenere una diffusione equilibrata sul territorio di questi servizi per dare a tutti i bambini opportunità di godere della presenza degli altri bambini in contesti ideati per la cura e l'educazione;

¹ Presidente del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia.

- i Comuni, il vero cuore del sistema locale dei servizi, che rischiano in questo contesto, di abbassare i livelli di qualità, aderendo a una visione mercantilitica e abbandonando di fatto una cultura costruita pazientemente in questi 40 anni di esperienza nei servizi.

Sono preoccupato nel leggere certi bandi in cui è evidente lo strozzamento della qualità e che mi richiamano quello che dice, spudoratamente, il tandem Tremonti-Gelmini all'art. 64 della legge 133/98 "Ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente..." (comma 1) e al comma 6 "...devono derivare per il bilancio dello Stato economie lorde di spesa..." di quasi 8 mila milioni dal 2009 al 2012 (7.832 milioni).

Sotto una certa soglia è impossibile garantire servizi educativi di qualità ma anche, se fosse mai concepibile, servizi meramente assistenziali. E noi sappiamo che nell'età infantile è impossibile distinguere cura ed educazione.

Qui mi rivolgo anche al sistema cooperativo perché non accetti condizioni impraticabili che vanno a disconoscere i diritti dei bambini, delle famiglie e del personale.

Ma sono preoccupato anche dell'ipotesi, non del tutto fantastica, che nei prossimi bilanci si proponano tagli lineari tra i vari capitoli di bilancio: una vera rinuncia ad esercitare il proprio ruolo di amministratore nel fare delle scelte. Per fare tagli lineari è sufficiente avere un Commissario o un ragioniere capo e non amministratori, che debbono agire in base

alla loro idea di comunità e perseguire il benessere sociale e individuale dei propri cittadini!

Mi auguro che in questa Regione e in altre ci siano altre possibilità, come Gruppo Nazionale, di collaborazione, soprattutto ora che la Provincia di Bologna ci ha accolto, e di questo ne siamo grati, e abbiamo trasferito la nostra segreteria del Gruppo nazionale presso l'Istituzione G.F. Minguzzi.

Mi avvio alla conclusione. Ci aspettano compiti importanti e storici per la salvaguardia di questi servizi e ne segnalo due:

- sviluppare un pensiero comune sul peso che hanno questi servizi nel creare occupazione, conciliazione, processi precoci di superamento di gap sociali, socializzazione e sviluppo del capitale umano ma anche comunità solidali e aperte all'accoglienza superando una visione mercantilitica (nei servizi non abbiamo acquirenti o utenti ma partner, cittadini piccoli e grandi);
- diventare voce dei più piccoli e concludo con una citazione da *La qualità nei servizi per l'infanzia* della Commissione europea:

"Fa parte del ruolo più ampio di coloro che sono coinvolti nei servizi per l'infanzia, non solo promuovere e animare le discussioni all'interno della comunità in senso lato sulle esigenze dei bambini e sollevare i problemi all'interno degli stessi servizi, ma anche intervenire in qualità di 'avvocati' per conto dei bambini e delle loro esigenze" (Rete per l'infanzia della Commissione europea, *La qualità nei servizi per l'infanzia*, 1992, divulgato in Italia nel 1995, pag. 7).

© 2011 Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia
Segreteria: Via S. Isaia, 90, 40123 Bologna
c/o Istituzione G. F. Minguzzi
segreteria@grupponidiinfanzia.it
www.grupponidiinfanzia.it

Prima edizione: novembre 2011

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1
2015 2014 2013 2012 2011

Questo volume è stato stampato presso
Lito 85, Bergamo
Stampato in Italia – Printed in Italy

I quaderni del
Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia
8



Segreteria: Via S. Isaia, 90, 40123 Bologna - C.F. 91020970355
c/o Istituzione G. F. Minguzzi
segreteria@grupponidiinfanzia.it
www.grupponidiinfanzia.it