

In equilibrio tra
QUALITÀ e **COSTI**



per promuovere
lo **SVILUPPO SOSTENIBILE** dei **NIDI**

*Nuovi spunti e orientamenti dalla recente indagine pilota
realizzata dall'Istituto degli Innocenti in Regione Toscana*

REGIONE
TOSCANA




Centro Regionale
di documentazione
per l'infanzia e l'adolescenza

**Istituto
degli
Innocenti**



REGIONE
TOSCANA



Assessorato Istruzione e Formazione

Cristina GRIECO

Direzione Generale Istruzione e Formazione

Paolo BALDI

Settore Educazione e Istruzione

Sara MELE

In equilibrio tra qualità e costi per promuovere lo sviluppo sostenibile dei nidi

*Nuovi spunti e orientamenti dalla recente indagine pilota
realizzata dall'Istituto degli Innocenti in Regione Toscana*

di Aldo FORTUNATI, Sara MELE e Francesco NUTI



Area Educativa

Aldo FORTUNATI

Referente attività Area Educativa del Centro Regionale

Arianna PUCCI

Costituzione del campione di rilevazione

Silvia GHIRIBELLI, Francesco NUTI

Gruppo dei rilevatori

Lilia BOTTIGLI, Claudia CALAFATI, Alba CORTECCI, Claudia FIASCHI, Giulia GALEOTTI, Anna MAGGI,
Jessica MAGRINI, Francesco NUTI, Barbara PAGNI, Maurizio PARENTE, Arianna PUCCI,
Sonia ROMAGNOLI, Sura SPAGNOLI, Patrizia TALOZZI, Gloria TOGNETTI, Anna TOMASELLI

Elaborazione grafici e impaginazione del testo

Diego BRUGNONI

IN EQUILIBRIO FRA QUALITÀ E COSTI PER PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE DEI NIDI

*Nuovi spunti e orientamenti dalla recente indagine pilota
realizzata dall'Istituto degli Innocenti in Regione Toscana*

di Aldo FORTUNATI¹, Sara MELE² e Francesco NUTI³

Introduzione

Di qualità dei nidi si parla da almeno 20 anni⁴ ma sebbene una delle circostanze che condusse ad approfondire il tema fu anche, a suo tempo, la necessità di giustificare il valore educativo del nido di fronte alle contestazioni del suo presunto alto costo di gestione, le molte e diverse iniziative di indagine svolte da allora ad oggi non hanno mai seriamente affrontato il tema del rapporto fra qualità educativa del servizio e suoi costi di gestione.

Da questo punto di vista, l'indagine che stiamo per presentare conferma in una posizione di avanguardia le riflessioni che si realizzano in Toscana sui servizi educativi per l'infanzia, considerando che è ancora una volta l'Istituto degli Innocenti di Firenze a realizzare, nel quadro delle attività del Centro di documentazione sull'infanzia della Regione Toscana, una specifica ricerca con l'obiettivo di misurare le performance dei servizi educativi facendo riferimento a due distinte dimensioni, corrispondenti proprio alla qualità educativa e al costo di gestione del servizio.

L'indagine ha coinvolto un campione selezionato di 35 nidi d'infanzia, uno per ognuna delle zone educative in cui è ripartita la Regione Toscana, distinti in base alla natura giuridica del soggetto titolare (pubblica o privata) e alle modalità di gestione del servizio (diretta o in appalto), in modo tale da consentire un confronto tra differenti tipologie di nido sull'asse qualità-costi.

Il valore del lavoro svolto – come speriamo si renda visibile – è duplice:

- da un primo punto di vista, gli strumenti utilizzati per condurre l'indagine sono l'esito di un processo di elaborazione avanzata che ha coinvolto in un percorso condiviso ricercatori e coordinatori di servizi educativi e come tale può costituire un contributo positivo a riflessioni e ricerche sulla qualità dei nidi in corso di sviluppo in altri contesti territoriali;
- d'altra parte, l'aver orientato lo sguardo in modo congiunto ai temi della qualità e dei costi di gestione costituisce una novità che crediamo possa contribuire a offrire nuovi spunti di riflessione circa le strategie da adottare per promuovere la diffusione di servizi educativi di qualità con una attenzione allo sviluppo sostenibile delle politiche.

¹ Direttore Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze

² Dirigente Settore Infanzia, Regione Toscana

³ Statistico, Centro di documentazione sull'infanzia della Regione Toscana

⁴ il primo lavoro originale di orientamento sul tema è del 1993; si tratta del volumetto Gli indicatori di qualità per l'asilo nido, pubblicato a cura dell'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro di documentazione sull'infanzia della Regione Toscana .

Gli strumenti di indagine

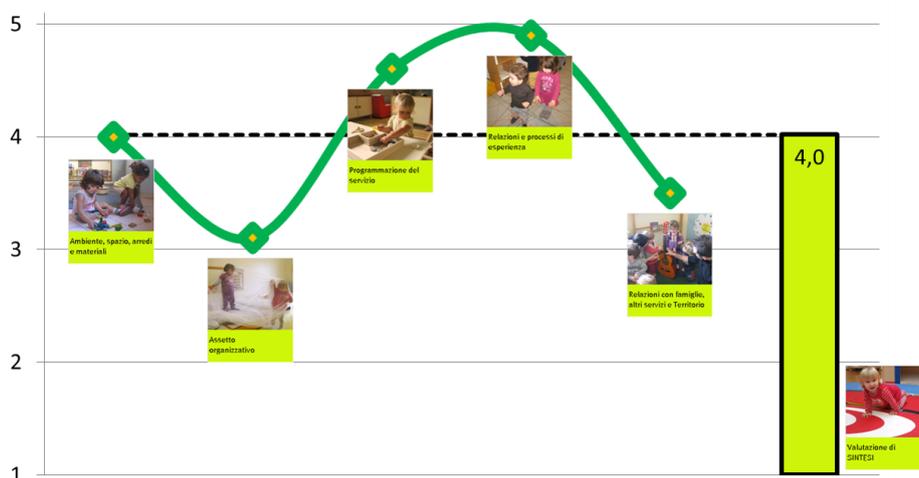
Per quanto riguarda la *valutazione della qualità educativa* dei nidi, è stata impiegata la strumentazione contenuta nel più recente aggiornamento del “Sistema qualità dei servizi educativi per l’infanzia”⁵, realizzato nel corso del 2015 da un tavolo tecnico composto da Istituto degli Innocenti, Regione Toscana e alcune coordinatrici pedagogiche di servizi educativi per l’infanzia sia pubblici che privati operativi in Regione Toscana.

La prospettiva che ha ispirato questo lavoro è stata di concepire la qualità come concetto multidimensionale. In particolare sono state individuate 5 dimensioni della qualità e per ciascuna dimensione sono stati enucleate le principali sottodimensioni. Tali dimensioni e sottodimensioni, dopo essere state sistematizzate in un documento descrittivo, sono state operativizzate all’interno di un questionario strutturato, organizzato in 5 sezioni coincidenti con le 5 dimensioni generali: 1. Ambiente, spazio, arredi e materiali, 2. Assetto organizzativo, 3. Programmazione del servizio, 4. Relazioni e processi di esperienza, 5. Relazioni con le famiglie, gli altri servizi e il territorio.

Per ognuno degli items compresi nello strumento è previsto di esprimere un giudizio su una scala Likert a 5 livelli (“critico”, “insufficiente”, “sufficiente”, “buono”, “ottimo”). Sulla base dei singoli giudizi espressi è possibile calcolare, per ciascun nido, un profilo sintetico “di qualità” (variabile da “critico” a “ottimo”) relativo ad ogni dimensione indagata e al servizio educativo nel suo complesso.

Questo aspetto – della multidimensionalità – dello strumento di valutazione della qualità rappresenta senza dubbio un suo tratto fortemente caratterizzante e insieme un presupposto perché anche il giudizio finale sul servizio analizzato non si riduca a una semplice sintesi valutativa unitaria ma consenta invece di leggere (vedi figura 1) in modo articolato e diversificato gli elementi di forza e di debolezza del servizio, realizzando in questo modo una sorta di “diagnosi” che possa essere anche la base per la elaborazione di un piano di miglioramento.

FIGURA 1 – esempio di modalità di rappresentazione del “profilo di qualità”



Infine, il “profilo valutativo” costruito sulla base delle cinque macro-dimensioni di qualità identificate dallo strumento e il “piano di miglioramento” costituiscono in realtà i due elementi costitutivi del rapporto valutativo che si realizza al termine della applicazione dello strumento e come tali sono anche gli elementi intorno ai quali realizzare una situazione di “restituzione” della valutazione ai diretti interessati, all’interno di un contesto di confronto

⁵ vedi <http://www.minoritoscana.it/?q=node/691>

dialogato che consenta di far diventare l'occasione di applicazione dello strumento una vera e propria occasione di formazione e riflessione per tutti gli operatori del servizio coinvolto.

Per quanto riguarda l'*analisi dei costi di gestione* dei servizi, giova ricordare che a partire dal 2011 la Regione Toscana ha aggiornato il proprio sistema informativo⁶, che da tempo consente di censire annualmente le unità di offerta presenti sul territorio regionale rilevando dettagliate informazioni sugli aspetti organizzativi ed economici di ognuna di esse.

La raccolta coordinata di dati riferiti agli aspetti inerenti sia l'organizzazione del servizio che i suoi costi di gestione consente di valorizzare un indicatore molto importante – il “costo medio per ora/bambino di servizio erogato” – che è di particolare utilità nella sua capacità di rendere comparabili fra di loro servizi che hanno una diversa specifica organizzazione, in termini per esempio di ampiezza di calendario annuale o di diverso orario giornaliero di apertura.

In concomitanza con la realizzazione dell'indagine pilota che stiamo presentando, tale indicatore è stato oggetto di interventi di rettifica e normalizzazione, con l'obiettivo di annullare il peso di fattori specifici che, inducendo variazioni anche rilevanti del suo valore, avrebbero reso meno direttamente comparabili casi diversi.

Il procedimento di normalizzazione e rettifica del “costo ora bambino di servizio erogato” si è basato sulla “pesatura” di 3 variabili ritenute suscettibili di influenzare il valore dell'indicatore: 1. la tipologia di contratto collettivo nazionale del lavoro applicato agli educatori, 2. la presenza di iscritti minori di 12 mesi, 3. la presenza di disabili.

Nel primo caso – rispetto alla variabilità del costo del lavoro – dopo aver realizzato la comparazione fra i costi dei contratti di lavoro maggiormente adottati – Enti Locali, Agidae, Fism, Cooperative sociali, Aninsei – è stato individuato per ognuno di essi un coefficiente (variabile tra 1, valore base di riferimento, e 0,79 a seconda del contratto esaminato).

Nel secondo caso – presenza o meno di bambini piccolissimi – la riflessione che ha orientato la procedura di normalizzazione ha riguardato le ripercussioni che il differente rapporto numerico educatore/bambino definito dalla norma per le diverse età determina sull'impiego – e sul conseguente costo – del personale, e quindi del servizio. L'applicazione di un montante del valore di 1,4 (corrispondente al rapporto tra 8,5 e 6, cioè al rapporto numerico previsto rispettivamente per bambini medio grandi ovvero piccoli) alla parte del servizio che accoglie i piccolissimi ha condotto a normalizzare anche da questo punto di vista l'indicatore.

Nel terzo caso – presenza o meno di bambini disabili – è stato considerato il maggiore impegno di risorse economiche derivante dall'accoglienza di un bambino disabile e la conseguente sua ripercussione sull'indicatore del costo medio. Si è deciso per questo – convenzionalmente – di aumentare il monte ore di frequenza dei bambini iscritti, incrementandolo – per ogni bambino disabile eventualmente accolto – di 24 ore al giorno (come se ogni bambino disabile “contasse” per cinque bambini frequentanti per sei ore al giorno).

Per tutti i casi esaminati nell'indagine, l'indicatore del “costo medio per ora/bambino di servizio erogato” è stato totalmente normalizzato applicando simultaneamente le 3 procedure sopra descritte.

⁶ vedi <http://www.regione.toscana.it/-/siria-sistema-informativo-regionale-infanz-1>

Il campione dei casi selezionati

Le unità di offerta coinvolte nell'indagine costituiscono un campione di casi estratti dal database del sistema informativo regionale riferito all'anno 2013.

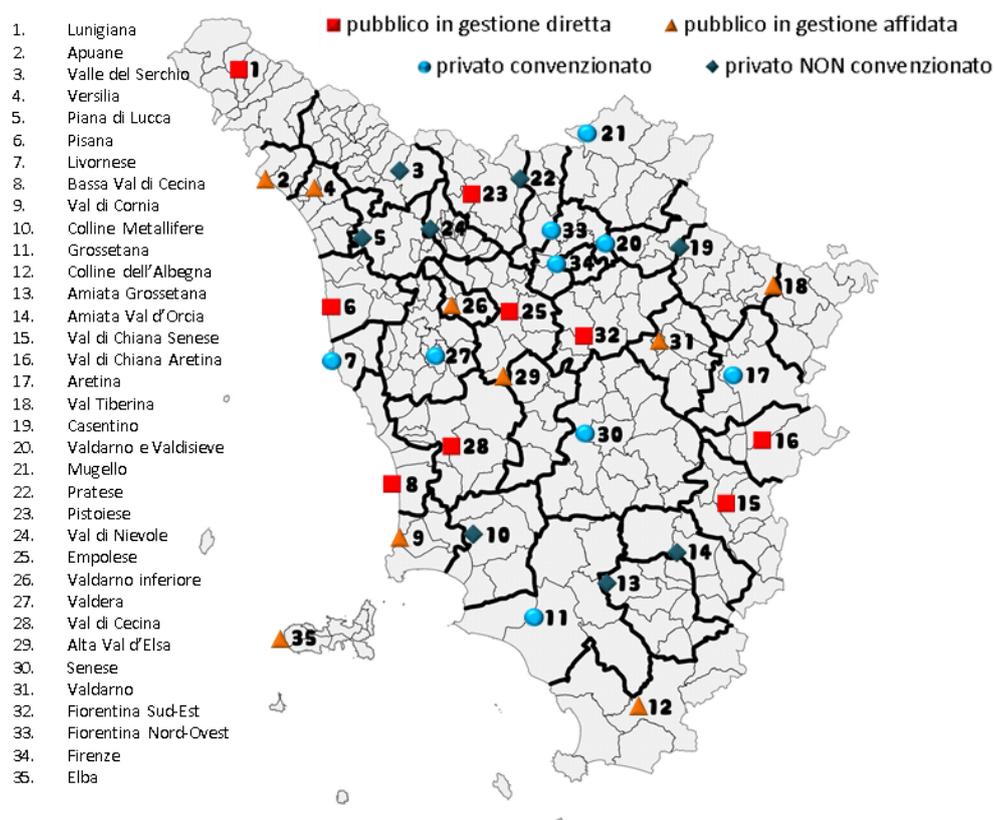
Il campione (vedi figura 2) è stato selezionato in base ai seguenti criteri:

- selezionare i casi in modo da individuarne uno per ognuna delle 35 zone educative della Regione.
- concentrare l'attenzione sulla tipologia del nido d'infanzia e selezionare i casi in cui i dati sui costi di gestione non presentassero dubbi di validità ;
- distinguere e rendere rappresentati nel campione nidi con le seguenti forme di titolarità e gestione: pubblica in gestione diretta, pubblica con gestione affidata, privata convenzionata e privata non convenzionata;

La stratificazione del campione selezionato si è sviluppata su tre livelli:

- primo strato: dimensione territoriale (zona educativa). Per ogni zona è stato estratto un nido con caratteristiche idonee a saturare la numerosità dei due successivi strati;
- secondo strato: titolarità e tipologia di servizio (pubblici a gestione diretta e indiretta; privati convenzionati e non convenzionati);
- terzo strato: presenza/assenza di bambini disabili e di lattanti.

FIGURA 2 – cartogramma delle zone educative della Toscana e della dislocazione dei nidi del campione selezionato, per profilo di titolarità e gestione



Sono quindi stati estratti complessivamente 35 nidi (9 pubblici a gestione diretta, 9 pubblici a gestione affidata, 9 privati non convenzionati e 8 privati convenzionati) e per ciascuna tipologia di nido 3 privi di disabili e minori di 12 mesi, 3 con minori di 12 mesi e 3 con disabili (2 nel caso dei privati non convenzionati).

La campagna di rilevazione

L'applicazione degli strumenti di indagine al campione di nidi selezionato è stata realizzata da un gruppo di rilevatori individuato nello stesso gruppo tecnico coinvolto nella elaborazione dello strumento di valutazione della qualità⁷ mediante un sopralluogo da parte di una coppia di persone, la prima facente riferimento al gruppo di cui sopra e la seconda indicata dal coordinamento gestionale e pedagogico della Zona educativa sede di ognuno dei servizi interessati. L'applicazione dello strumento di valutazione della qualità ha comportato anche il coinvolgimento di un referente del servizio interessato, al fine di acquisire informazioni circa aspetti non direttamente osservabili ma legati piuttosto all'analisi di documenti o alla raccolta mediante intervista.

Ogni visita ha richiesto il tempo di 4/6 ore e l'intera campagna si è realizzata negli ultimi due mesi dell'anno educativo.

Per quanto riguarda l'aspetto dei costi di gestione, la rilevazione ha corrisposto alla estrazione dei dati dal sistema informativo regionale, che viene alimentato con periodicità annuale e che ha reso disponibili i dati riferiti all'anno precedente a quello in cui si è svolta l'applicazione dello strumento di valutazione della qualità (questo ha comportato la necessità di verificare preliminarmente che non ci fossero state variazioni significative dell'organizzazione del servizio nel corso dell'ultimo anno).

I risultati

Sebbene i risultati dell'applicazione degli strumenti di rilevazione⁸ della qualità educativa e dei costi di gestione siano meritevoli di una attenzione anche in relazione alla loro rispettiva specificità, qui ci limiteremo a pochi commenti in merito a questo, sviluppando meglio il commento relativamente alla lettura integrata dei dati relativi a qualità e costi.

Per questo proposito è stato elaborato un apposito piano di rappresentazione (vedi figura 3) della posizione delle unità di servizio esaminate rispetto alla valutazione conseguita rispettivamente sulla qualità educativa (da critico a ottimo) e sui costi (attraverso una scala da 0 a 9 per l'indicatore del "costo medio per ora/bambino di servizio erogato").

L'area verde rappresenta quella in cui si registra la concomitanza fra una valutazione positiva della qualità e un dato sui costi di gestione né troppo basso né troppo alto; per questo, si tratta dell' "area del buon rapporto fra qualità e costi".

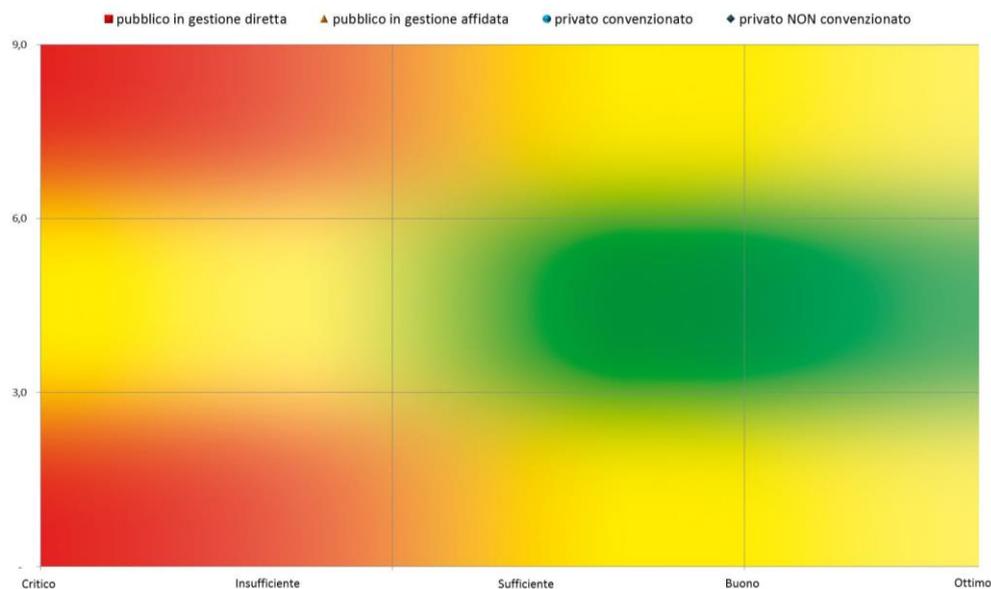
Le aree gialle rappresentano aree nelle quali le due variabili non si incontrano in modo soddisfacente per entrambi poiché o si registra un costo razionale ma senza qualità o si registra una buona qualità con un costo o troppo basso o troppo alto; per questo, si tratta di "aree nelle quali programmare processi di miglioramento".

Le aree rosse, infine, sono quelle in cui si registrano valutazioni critiche per entrambi gli ambiti, poiché si registra un costo o troppo basso o troppo alto e una bassa qualità; si tratta di "aree critiche in cui definire processi di ristrutturazione".

⁷ Il gruppo, coordinato da Aldo Fortunati e Sara Mele, è stato composto da Lilia Bottigli, Claudia Calafati, Alba Cortecci, Claudia Fiaschi, Giulia Galeotti, Anna Maggi, Jessica Magrini, Francesco Nuti, Barbara Pagni, Maurizio Parente, Arianna Pucci, Sonia Romagnoli, Sura Spagnoli, Patrizia Talozzi, Gloria Tognetti, Anna Tomaselli, Sandra Traquandi.

⁸ L'allestimento del database dell'indagine, l'inserimento dei dati e le loro elaborazioni sono state realizzate con la collaborazione di Diego Brugnoli.

FIGURA 3 – piano di rappresentazione della valutazione integrata qualità/costi



Ma andiamo con ordine.

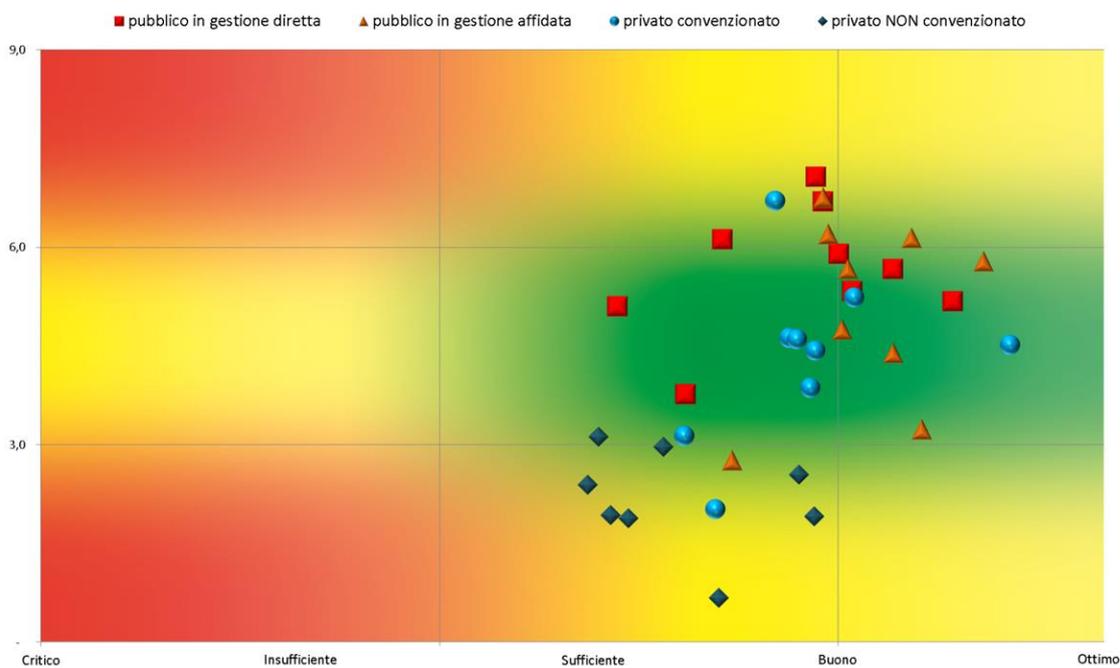
Per quanto riguarda innanzitutto la qualità educativa, i 35 nidi esaminati si collocano tutti nell'area superiore alla "sufficienza". Questo risultato conforta rispetto al fatto che attesta indirettamente che i servizi sono allineati positivamente al di sopra della soglia dei requisiti per la loro autorizzazione al funzionamento. Resta tuttavia anche vero che la distribuzione delle valutazioni riportate dal campione di casi selezionati copre l'arco compreso fra la semplice sufficienza e l'eccellenza e così risulta confermato che l'area di investimento sullo sviluppo della qualità – al di sopra della verifica delle sue condizioni di base, cioè quelle corrispondenti ai criteri per l'autorizzazione al funzionamento – rappresenta un contesto nel quale i processi di miglioramento e mantenimento devono comunque essere definiti e attuati; da questo punto di vista, tuttavia, la disponibilità di un "profilo" di qualità e di un "piano di miglioramento" costituiscono un punto finale della valutazione da realizzare periodicamente ma anche ogni volta il punto di partenza per definire piani di attività appropriati per mantenere "in qualità" il servizio.

Più aperta – e anche in certo modo frastagliata – la performance registrata dai 35 servizi esaminati a proposito dell'indicatore guida per il controllo dei costi di gestione; molto forte infatti la variabilità del valore del "costo medio per ora/bambino di servizio erogato" che, anche eliminando i casi estremi, oscilla fra meno di 2 e più di 6 euro. Questa variabilità – considerando in particolare che i valori, come spiegato in precedenza, sono stati normalizzati rispetto alle variabili che avrebbero potuto distorcere l'equilibrio in rapporto ai dati dell'organizzazione del servizio (costo del lavoro, presenza o meno di bambini piccolissimi o disabili) – segnala evidentemente diversità che si collegano ai due principali fattori produttivi del costo, cioè:

- agli standard organizzativi, e in particolare ai rapporti numerici e alla possibilità che siano rispettivamente iper/ipo-garantiti;
- al costo del lavoro, non tanto in relazione al diverso contratto applicato quanto piuttosto, rispettivamente, al possibile impiego improduttivo di risorse (come nel caso di organici sovradimensionati o dell'eccessivo ricorso a personale supplente) ovvero alla non applicazione di alcun contratto di lavoro (come nel caso di microimprese i cui titolari estendono il rischio fino ad accettare di non riconoscere economicamente il lavoro che svolgono).

Possiamo a questo punto passare all'esame dei risultati maggiormente interessanti e originali: quelli che (vedi la figura 4) ci descrivono il rapporto fra qualità e costi, collocando ognuna delle 35 unità di servizio esaminate sul piano cartesiano già presentato in precedenza.

FIGURA 4 – posizione dei nidi esaminati, distinti per formula di titolarità e gestione, dal punto di vista integrato della loro qualità educativa e del loro costo di gestione



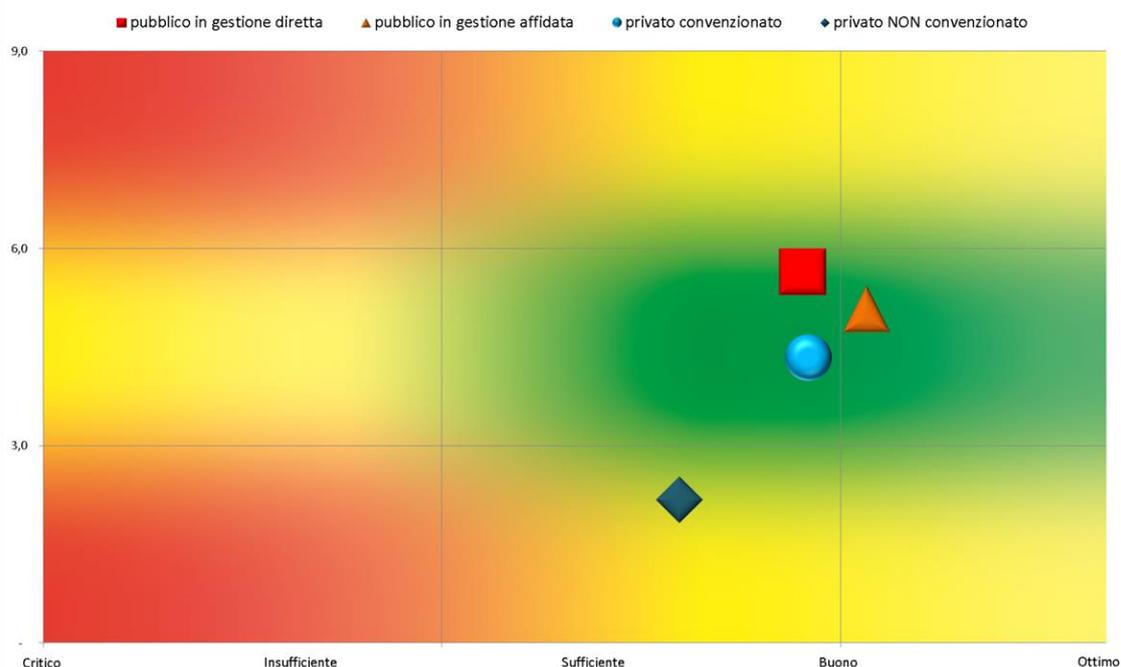
La prima naturale considerazione riguarda il fatto che le diverse unità di servizio non sono allineate lungo la linea che ci si potrebbe aspettare rappresenti la diretta e proporzionale relazione fra le due variabili; il posizionamento “a nuvola” conferma che la relazione fra qualità e costi non è lineare e che sono molteplici e diversi gli elementi che concorrono a determinarne le caratteristiche.

Già nella descrizione del piano di rappresentazione individuato per leggere i risultati dell'indagine avevamo dichiarato come gli elementi di riferimento per attestare una buona relazione fra qualità e costi sono dipendono dal fatto che “più qualità = più costi”, ma sono piuttosto costituiti da un punteggio medio/alto sulla qualità e da indicatori di costo non troppo alti ne troppo bassi.

Ed è indubbiamente confortante, in prima battuta, constatare che nessuna delle unità del campione esaminato si trova in una “zona rossa”, cioè in una zona di bassa qualità e di costo molto alto o molto basso; ma appena dopo bisogna dire che se tutto il campione, come già detto, registra una valutazione non negativa sul punto della qualità educativa, la distribuzione delle unità ne colloca circa la metà in una “zona gialla”, in cui, insieme ad una qualità almeno sufficiente o addirittura molto buona, si segnalano dati sui costi molto alti o molto bassi, su cui evidentemente occorre approfondire l'analisi per definire, caso per caso, dei piani di miglioramento.

Se la nuvola non rende già netto il diverso posizionamento dei servizi in relazione al loro profilo di titolarità e gestione, è la figura 5 che ci rende evidente come, nel loro posizionamento medio, c'è una differenza fra i quattro profili – nido pubblico in gestione diretta, nido pubblico in appalto, nido privato convenzionato, nido privato non convenzionato – poiché i primi tre risultano fare gruppo, mentre l'ultimo si colloca in una zona a parte.

FIGURA 5 – posizione media dei nidi esaminati, distinti per formula di titolarità e gestione, dal punto di vista integrato della loro qualità educativa e del loro costo di gestione



Cosa dire? Non molto in questa sede, visto che – evidentemente – ogni caso richiederebbe di leggere dentro ai dati di sintesi che qui abbiamo presentato per comprendere motivi e disegnare scenari di sviluppo e progresso.

Certo però è che la prospettiva del sistema integrato si fonda sul riconoscimento di differenze capaci di mantenersi in relazione e dialogo e necessita per questo che le differenze non siano tali da creare condizioni di contrapposizione o di isolamento. E da questo punto di vista, sembra evidente un rischio di isolamento e marginalizzazione nel sistema per i servizi privati non convenzionati, che in generale sono un passo indietro sia sulla qualità che sui costi; e se nel primo caso lo svantaggio è evidente, nel secondo caso minor costo non vuol certo dire maggior rigore di spesa, ma piuttosto rischio attuale e incombente di risparmiare a scapito proprio della qualità, in una situazione in cui sembra ci siano tutti i presupposti perché la vite si vada a stringere in malo modo intorno ai bambini e alle famiglie, nonché agli educatori.

Non sfugge – peraltro – che la differenza con il resto dei servizi è precisamente quella di non essere oggetto di supporto da finanziamento pubblico; potrà facilmente derivarsene che è proprio la doppia presenza pubblica – non solo come regolatore ma anche come finanziatore – a rendere possibile la costituzione di un sistema integrato di servizi.

E se questo – infine – ci riporta a sottolineare l'importanza della funzione pubblica a garanzia della buona governance del sistema, forse migliore governance può essere esercitata da quel pubblico che – diversamente da come ci segnalano i dati conclusivi dell'indagine – è capace di gestire in modo razionale le risorse anche e innanzitutto quando è anche gestore di servizi: sarebbe questo il modo per garantire buona governance al sistema dando per primi il buon esempio.

