

I costi di gestione dei nidi e dei servizi integrativi

Il quadro dei dati in Toscana

Aldo Fortunati¹, Marco Zelano e Valentina Tocchioni²

Introduzione

L'indagine sui costi di gestione dei servizi educativi per la prima infanzia presenti in Toscana presentata in questo rapporto è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nell'ambito dei programmi di attività del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (ex LR 31/2000).

Non si tratta della prima occasione nella quale la Regione Toscana mostra interesse per il tema. Già concludendo – nella prima metà degli anni '90 – quell'importante lavoro su *Gli indicatori di qualità per l'asilo nido*³ – che molti giustamente considerano uno dei principali precursori, nonché esempio, di quell'interesse al tema della gestione razionale dei servizi che ha poi preso campo più diffusamente – l'attenzione si spostava dal tema della qualità a quello dei costi di gestione, per suggerire l'importanza di questa relazione e insieme per sottolinearne il valore strategico per ogni disegno di sviluppo "sostenibile" delle esperienze.

Quell'esperienza di studio ha fatto scuola ed è stata utilizzata come punto di riferimento in numerosissime altre esperienze di formazione rivolte a responsabili e coordinatori pedagogici di servizi educativi, non solo nella Regione Toscana, e non è stata che l'inizio di un processo di attenzione al tema della relazione fra "qualità e costi" che ha condotto nel tempo ad altri significativi traguardi:

- l'elaborazione nel 1995 del primo *Manuale regionale per la valutazione della qualità dei nidi d'infanzia*⁴;
- nel 2006 l'elaborazione del *Manuale per la valutazione della qualità dei nidi e dei servizi integrativi*⁵;
- ancora nel 2006 la realizzazione dell'*Indagine pilota sui costi di gestione dei servizi per l'infanzia*⁶.

Ricordare queste tappe è importante anche per costruire un adeguato contesto interpretativo per gli elementi che scaturiscono dalla più recente indagine sui costi di gestione dei servizi educativi per la prima infanzia, i cui risultati vengono presentati nei paragrafi successivi.

¹ Direttore Area Documentazione, Ricerca e Formazione – Istituto degli Innocenti di Firenze.

² Statistici – Istituto degli Innocenti di Firenze.

³ Toscana, Istituto degli Innocenti, *Gli indicatori di qualità per l'asilo nido*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1993.

⁴ Toscana, Istituto degli Innocenti, *Manuale per la valutazione della qualità dei nidi d'infanzia*, Istituto degli Innocenti, 1997.

⁵ Toscana, Istituto degli Innocenti, *La qualità dei servizi educativi per la prima infanzia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2006.

⁶ Fortunati, A., *I costi dei servizi educativi per la prima infanzia*, in *I servizi educativi per l'infanzia, adolescenti e giovani in Toscana*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2006.

La connessione fra il tema della qualità e quello dei costi, o meglio incardinare il tema dei costi con quello della qualità, è quanto mai significativo di un orientamento – come quello da tempo in essere in Toscana – teso a promuovere l’uso razionale delle risorse per lo sviluppo di politiche orientate a garantire ai bambini e alle famiglie la qualità dei servizi utilizzati; siamo dunque ben lontani – giova sottolinearlo – da una prospettiva “economicistica”, che condurrebbe invece a promuovere un confronto e una competizione “al ribasso”, la cui conseguenza non potrebbe che essere il decadimento della qualità e la perdita delle garanzie per i cittadini.

Anche il tema dei costi di gestione – cui non deve essere estranea, ove possibile e/o necessario, la prospettiva della “razionalizzazione della spesa” – deve essere insomma sempre e comunque “agganciato” a una chiara idea della qualità attesa e, in particolare, delle condizioni, o, come si usa dire oggi, dei requisiti, che ne costituiscono il fondamento organizzativo; il tema degli “standard”, come elementi necessari e dunque da garantire, diventa infatti da questo punto di vista presupposto e base da cui partire per ogni ragionamento sui costi, anche, se necessario, di tipo comparativo.

Tornando al tema dei costi di gestione, che rappresenta il tema specifico della ricerca di cui di seguito si presentano e commentano i risultati, non è inopportuno ricordare il suo più vicino antecedente: l’indagine pilota realizzata sul tema nel 2005.

Si trattò di una ricerca esplorativa riguardante un limitato numero di servizi, scelti già allora in modo tale che fossero rappresentate tutte le tipologie di servizio e le diverse modalità di gestione. Sebbene questo non abbia permesso di interpretare i risultati come rappresentativi dell’intera realtà regionale, ha però rappresentato un’importante fase di studio, che, da una parte, ha permesso di testare gli strumenti di rilevazione e, dall’altra, ha stimolato una prima riflessione sulle modalità di analisi più adatte a descrivere la variabile costo nella gestione dell’unità di offerta di un servizio educativo per l’infanzia.

È infine opportuno ricordare anche che una buona parte del modello di rilevazione e analisi utilizzato in quell’indagine ha ispirato alcune altre importanti indagini realizzate, o in corso di svolgimento, con riferimento all’intero orizzonte italiano (pensiamo all’indagine realizzata dal Gruppo nazionale di studio nidi e infanzia su commissione del Consiglio Nazionale dell’economia e del lavoro⁷ e, in ultimo, all’importante indagine campionaria nazionale su costi di gestione, criteri di accesso e tariffe, affidata all’Istituto degli Innocenti da parte del Dipartimento della famiglia della Presidenza del Consiglio e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel quadro delle attività di monitoraggio del “piano nidi”⁸ e attualmente in corso di completamento).

⁷ Consiglio Nazionale dell’economia e del lavoro, *Osservazioni e proposte nidi e servizi educativi integrativi per l’infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall’analisi dei costi*. Approvato dall’Assemblea il 20 maggio 2010.

⁸ Piano straordinario d’intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi in attuazione della L. 296/2006, art. 1, c. 1259.

Il disegno di indagine

L'indagine ha utilizzato uno strumento di rilevazione frutto di un percorso di sperimentazione messo a punto negli anni su un limitato numero di unità di offerta, attraverso il quale si è voluto testare la capacità di risposta da parte di coloro che erano preposti alla compilazione. Esso si compone di 3 sezioni distinte:

1. dati generali sul servizio;
2. organizzazione del servizio;
3. costi di gestione corrente del servizio.

I dati presenti nella prima sezione rilevano una parte degli elementi identificativi dell'unità di offerta attraverso la compilazione di campi aperti, mentre per le variabili chiave (tipologia del servizio, titolarità e gestione) si è optato per una modalità di risposta chiusa. In coda a questa sezione, inoltre, si è lasciata la possibilità di fornire eventuali informazioni inerenti aspetti peculiari del servizio e della sua organizzazione.

1. Dati generali sul servizio

Anno educativo 2007/2008

Nome del servizio	
Referente del servizio	
Comune o ente titolare del servizio	
Fax	
e-mail	

Tipologia del servizio	<input type="checkbox"/> Nido/ micronido <input type="checkbox"/> Centro gioco educativo <input type="checkbox"/> Centro dei bambini e dei genitori <input type="checkbox"/> Servizio domiciliare educativo <input type="checkbox"/> Sezione primavera
------------------------	--

Titolarietà e modalità di gestione	<input type="checkbox"/> A titolarità pubblica e gestione diretta <input type="checkbox"/> A titolarità pubblica e gestione in appalto <input type="checkbox"/> In concessione da pubblico a privato <input type="checkbox"/> A titolarità privata con autorizzazione al funzionamento <input type="checkbox"/> A titolarità privata con accreditamento
------------------------------------	---

Per quanto riguarda la seconda sezione, relativa all'organizzazione del servizio, i dati richiesti mirano a valutare la reale offerta educativa espressa dall'unità di offerta, sia in termini di ore frequentabili dal bambino che di ore di impegno per le diverse categorie di personale impiegato.

2. Organizzazione del servizio

Anno educativo 2007/2008 (riferita a ogni singola unità di offerta)

Periodo settembre / giugno

Numero di giorni di apertura all'utenza nel periodo settembre/giugno	n. _____
Orario di apertura giornaliero	da lunedì a venerdì dalle ore ____ alle ore ____ sabato (ove previsto) dalle ore ____ alle ore ____
Numero di ore al giorno per le diverse categorie di personale impiegato	n° ____ educatori per n° ____ ore al giorno n° ____ cuochi per n° ____ ore al giorno n° ____ ausiliari per n° ____ ore al giorno n° ____ altri operatori per n° ____ ore al giorno
Numero dei bambini iscritti per le diverse tipologie di frequenza	n° ____ bambini per n° ____ ore al giorno <i>di cui con meno di 12 mesi</i> n° ____ n° ____ bambini per n° ____ ore al giorno <i>di cui con meno di 12 mesi</i> n° ____ n° ____ bambini per n° ____ ore al giorno <i>di cui con meno di 12 mesi</i> n° ____ n° ____ bambini per n° ____ ore al giorno <i>di cui con meno di 12 mesi</i> n° ____ n° ____ bambini per n° ____ ore al giorno <i>di cui con meno di 12 mesi</i> n° ____ n° ____ bambini per n° ____ ore al giorno <i>di cui con meno di 12 mesi</i> n° ____

Lo stesso pannello è stato simmetricamente predisposto per il periodo estivo al fine di valutare la complessiva offerta educativa di ogni diversa unità di offerta.

Infine, nella terza sezione viene chiesta l'indicazione dei costi sostenuti per la gestione dell'unità di offerta, tenendo distinti i costi diretti dai costi indiretti. All'interno di queste due macro-voci viene richiesto il dettaglio delle singole voci di spesa.

3. Costi di gestione corrente del servizio

Anno 2008 (riferiti a ogni singola unità di offerta)

3.1. Costi diretti

Spese per personale direttamente impegnato (operante) nell'unità di offerta considerata	di cui per educativo	€ _____,00
	di cui per cucina (se interna)	€ _____,00
	di cui per ausiliario	€ _____,00
	di cui per amministrativo	€ _____,00
	di cui per altro tipo	€ _____,00
Spese per sostituzione personale	di cui per educativo	€ _____,00
	di cui per cucina (se interna)	€ _____,00
	di cui per ausiliario	€ _____,00
	di cui per amministrativo	€ _____,00
	di cui per altro tipo	€ _____,00
Spese acquisto servizi	di cui per appalto di gestione parziale/totale	€ _____,00
	di cui per coordinamento	€ _____,00
	di cui per altro	€ _____,00
Spese per utenze	di cui per energia elettrica	€ _____,00
	di cui per gas	€ _____,00
	di cui per telefono	€ _____,00
	di cui per acqua	€ _____,00
	di cui per assicurazioni	€ _____,00
	di cui per altro	€ _____,00
Spese per materiali	di cui per pulizia	€ _____,00
	di cui per didattici e di consumo	€ _____,00
	di cui per aggiornamento arredi	€ _____,00
	di cui per aggiornamento attrezzature	€ _____,00
	di cui per altro	€ _____,00
Spese servizio di refezione (voci in alternativa)	di cui per derrate alimentari	€ _____,00
	di cui per pasti da punti di cottura esterni	€ _____,00
Spese per affitti		€ _____,00
Spese per ammortamenti		€ _____,00
Totale		€ _____,00

3.2. Costi indiretti

Spese per funzioni indirettamente riferite all'unità di offerta (per quota parte)	di cui per direzione	€ _____,00
	di cui per coordinamento pedagogico	€ _____,00
	di cui per formazione	€ _____,00
	di cui per progetti annuali	€ _____,00
	di cui di tipo amministrativo	€ _____,00
	di cui di tipo tecnico	€ _____,00
	di cui per manutenzioni	€ _____,00
	di cui di altro tipo	€ _____,00
Totale		€ _____,00

Lo strumento di rilevazione, così strutturato, è stato presentato a tutti i responsabili dei servizi educativi per la prima infanzia dei Comuni e a tutti i responsabili degli enti privati titolari di servizi educativi per la prima infanzia in occasione di 3 giornate seminariali tenute a Firenze, Pisa e Siena.

A seguito di questi incontri le schede sono state poi recapitate ai referenti individuati attraverso un invio in formato elettronico (nella gran parte dei casi), oppure, laddove ciò non sia stato possibile, tramite fax o posta ordinaria.

Operatori dell'Istituto degli Innocenti hanno curato l'assistenza tecnica alla compilazione dello strumento di rilevazione, offrendo un importante sostegno per chiarimenti in caso di dubbi o perplessità.

L'interesse dimostrato dagli operatori del settore sul tema ha portato a un livello di risposta ampiamente soddisfacente sia in termini assoluti che di qualità della compilazione. L'attenzione posta in fase di presentazione degli strumenti e l'assistenza fornita hanno prodotto un livello medio di qualità della compilazione piuttosto alto, facilitando e velocizzando la fase di validazione dei dati.

In termini assoluti più della metà delle unità di offerta ha aderito all'indagine (risultato ottimo anche alla luce del fatto che l'adesione è avvenuta su base volontaria), con un'ottima rappresentatività del territorio regionale: sono rappresentate tutte le Province toscane e in proporzioni del tutto in linea con la distribuzione totale dei servizi in esse presenti.

Rispondenti per Provincia. Valori assoluti e %

Provincia	Rispondenti	
	v.a.	%
Arezzo	30	6,9
Firenze	141	32,3
Grosseto	32	7,3
Livorno	26	5,9
Lucca	42	9,6
Massa-Carrara	11	2,5
Pisa	37	8,5
Pistoia	29	6,6
Prato	54	12,4
TOSCANA	437	100,0

Ottimo, inoltre, il livello di rappresentatività dei dati a disposizione in relazione alla tipologia e titolarità/modalità di gestione del servizio.

Per quel che riguarda appunto la titolarità/modalità di gestione la distribuzione evidenzia chiaramente il grado di rappresentatività delle tre modalità individuate:

Rispondenti secondo la titolarità e la modalità di gestione. Valori assoluti e %

Titolarietà/modalità di gestione	V.a.	%
Pubblica diretta	146	33,5
Pubblica in appalto	156	35,8
Privato con autorizzazione e/o accreditamento o in concessione da pubblico a privato	134	30,7
<i>n.i.</i>	1	-
Totale	437	100,0

Analogamente per quel che riguarda la distribuzione dei servizi rispondenti secondo la tipologia:

Rispondenti secondo la tipologia di servizio. Valori assoluti e %

Tipologia di servizio	V.a.	%
Nido/micronido	311	71,2
Centro gioco educativo	64	14,6
Centro dei bambini e dei genitori	26	5,9
Servizio domiciliare	15	3,4
Sezione primavera	11	2,5
Totale complessivo	437	100,0

La qualità dei dati a disposizione in termini di rappresentatività della realtà complessiva Toscana e in termini di qualità della compilazione ha influito positivamente sulla bontà e sulla robustezza degli indicatori calcolati. La buona qualità della compilazione delle schede da parte dei referenti delle strutture ha anche reso agevole la precedente fase di validazione del dataset.

Su questa base informativa l'analisi dei dati che viene presentata di seguito è stata impostata tenendo distinti i gruppi di servizi omogenei per tipologia, titolarità e modalità di gestione, tentando una comparazione degli indicatori individuati tra i vari gruppi, ma anche cercando di evidenziare quali siano gli elementi gestionali che hanno maggiore correlazione con la variabile costo all'interno dei gruppi. Per quel che riguarda la tipologia di servizio sono stati distinti due gruppi:

1. i nidi d'infanzia, comprendenti nidi, micronidi e sezioni primavera;
2. i servizi integrativi al nido, comprendenti il centro gioco educativo, il centro dei bambini e dei genitori e il servizio domiciliare educativo.

Mentre sul lato delle titolarità e modalità di gestione si sono distinti tre gruppi:

1. titolarità pubblica e gestione diretta;
2. titolarità pubblica e gestione in appalto;
3. titolarità privata con autorizzazione e/o accreditamento o in concessione da pubblico a privato.

All'interno dei sei gruppi così individuati si è proceduto al calcolo di una serie di indicatori, dei quali una parte a carattere più marcatamente descrittivo e in grado di permettere confronti tra gruppi sia a parità di tipologia, che per le diverse tipologie, sia in relazione alle diverse possibili forme di titolarità e gestione; l'altra, mirante all'individuazione dei fattori che maggiormente incidono sulla variabile costo all'interno di gruppi omogenei.

Gli indicatori sono stati calcolati ponendo in relazione:

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

Il riferimento al "costo per ora/bambino di servizio erogato" e il "costo per ora di lavoro erogato" sono dunque le unità di misura del costo del singolo servizio, che diventa anche elemento in base al quale operare la comparazione fra i diversi servizi.

Per descrivere le variabili oggetto di analisi si è proceduto al calcolo della media aritmetica e del coefficiente di variazione, indicatori che letti congiuntamente danno, la prima, un ordine di grandezza medio della serie di dati che si stanno analizzando, mentre il secondo quantifica il grado di variabilità della serie intorno al valore medio, esprimendo implicitamente il livello di bontà descrittiva che ha l'indicatore media aritmetica. È evidente che una serie in cui i valori sono tutti molto concentrati sarà molto ben rappresentata dalla sua media aritmetica. Il coefficiente di variazione, inoltre, essendo un numero puro (non risente quindi delle unità di misura che si sono utilizzate), permette confronti tra serie di variabili.

Il calcolo delle relazioni tra alcune variabili (in cui la variabile costo diretto risulta la principale variabile di confronto) viene fatta attraverso il coefficiente di correlazione lineare.

I nidi d'infanzia (nidi, micronidi e sezioni primavera)

Distinguiamo – e trattiamo in sequenza – tre "famiglie" di casi che differiscono per la forma di titolarità e gestione:

- i servizi a titolarità pubblica e gestione diretta;
- i servizi a titolarità pubblica e gestione affidata a soggetto privato;
- i servizi a titolarità privata.

Questa suddivisione non è casuale, se si ricorda che già l'indagine pilota aveva posto in evidenza come la diversificazione delle forme di titolarità e gestione sia fortemente correlata con la diversificazione dei relativi costi medi di gestione dei servizi educativi.

Esaminiamo dunque i dati disponibili.

Nidi d'infanzia a titolarità pubblica e gestione diretta

Quali i principali dati emergenti?

I costi indiretti incidono in maniera secondaria o marginale rispetto alla misura totale dei costi: mediamente incidono per il 4% del totale, ma con una variabilità del dato piuttosto alta (coefficiente di variazione pari a 1,2).

Il "costo per ora/bambino di servizio erogato" è di 6,3€ avendo come riferimento il totale dei costi diretti, con un coefficiente di variazione pari a 0,27, che denota una situazione di forte omogeneità nell'indicazione dei costi in relazione alle ore fruibili dai bambini iscritti all'interno di questo gruppo di servizi.

Il "costo per ora di lavoro erogato" (in cui sono state considerate le voci di spesa relative al personale educativo, ausiliario, amministrativo, la cucina, altre spese per personale e eventuale appalto gestione) in media è pari a 24,2€, con un livello molto basso di variabilità (coefficiente di variazione pari a 0,23).

Il costo complessivo del lavoro, come definito nel punto precedente, rappresenta mediamente l'84,4% del totale del costo del servizio, dato fortemente caratterizzante questa tipologia di servizi, visto che la variabilità è praticamente nulla e pari a 0,11.

Figura 1 - Incidenza percentuale media del costo del lavoro sul totale del costo del servizio



Occorre poi dire anche che, all'interno della voce "costo del lavoro", il costo del personale educativo è quello che pesa in maniera più consistente, incidendo mediamente per il 66,7%. Questo vuol dire che 2/3 del totale del costo del lavoro sono relativi al personale educativo. Anche per l'indicazione di queste voci di spesa c'è una forte omogeneità in questo gruppo di servizi (coefficiente di variazione pari a 0,24).

Infine, l'ultimo indicatore di tipo descrittivo è relativo al "rapporto medio tra educatori e bambini": i dati ci dicono che mediamente per ogni educatore ci sono 5,6 bambini. Anche in questo caso si registra una forte uniformità di comportamento nelle modalità organizzative di questa tipologia di servizio, registrandosi una bassa variabilità e un coefficiente di variazione pari a 0,24.

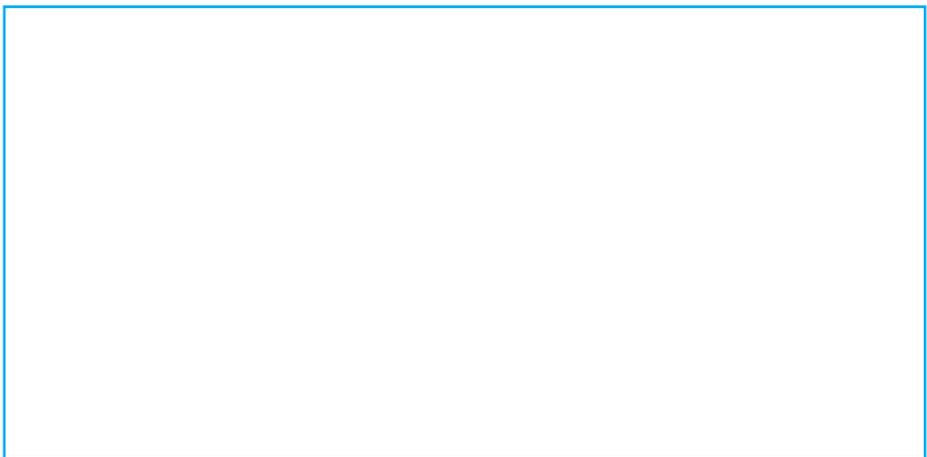
Quali i possibili commenti a partire dai dati sopra riportati?

Innanzitutto l'analisi dei diversi elementi che compongono il costo del servizio evidenzia – in via generale – che la componente preponderante è legata al costo del lavoro. In particolare, si è già visto che il costo del lavoro rappresenta la quasi totalità del costo totale di gestione di un servizio e che il costo del personale educativo ne assorbe i 2/3. In pratica, più della metà del costo totale diretto è imputabile al personale educativo. Non sorprende allora che i dati ci dicano che esiste una fortissima correlazione tra il costo del personale educativo e il costo totale diretto ($r = 0,92$): laddove i costi del personale educativo sono più alti, lo saranno quasi certamente anche i costi totali diretti. Quindi, i casi nei quali un aumento del costo del personale educativo viene compensato dalla diminuzione di altri costi sono un numero fortemente contenuto.

Ma quanto aumenta il costo totale diretto per un aumento unitario del costo del personale educativo?

A questa domanda è possibile dare una risposta andando a calcolare i coefficienti della regressione lineare tra le due variabili (metodo dei minimi quadrati ordinari). Assumendo come variabile dipendente il costo diretto e come variabile indipendente il costo del personale educativo si ottiene una situazione grafica di questo tipo:

Figura 2 - ????????????????????



in cui abbiamo una retta che ha equazione pari a:

$$y \text{ (costo diretto)} = 68.162,43 + 1,360 * x \text{ (costo personale educativo)}$$

L'intercetta (68.162,43) stima quanto sarebbe il costo diretto se il costo del personale educativo fosse pari a 0, mentre 1,360 rappresenta la pendenza della retta stimata e sta a indicare che a un aumento di 1€ del costo del personale educativo il costo totale diretto aumenterebbe di 1,360€.

D'altra parte, il costo diretto del servizio risulta correlato in maniera piuttosto forte ($r = 0,77$) con le "ore/bambino di servizio erogato", che rappresentano il monte ore annuo di disponibilità di frequenza per i bambini, mentre, curiosamente, non lo è con i giorni di apertura ($r = 0,22$). In altre parole, a un aumento dei giorni di apertura annui non corrisponde un aumento del costo di gestione. Questo perché è proprio l'offerta complessiva del servizio (espressa come "ore/bambino di servizio erogato") che ne influenza il costo ed è su questa che ha senso incentrare l'analisi.

Mettendo poi in relazione il totale del costo diretto con il rapporto numerico tra educatore e bambino risulta una media correlazione negativa ($r = -0,55$): a un aumento del numero di bambini per educatore consegue (ma non in maniera così netta) una diminuzione del costo diretto.

Infine, si rileva che, per questo gruppo di servizi, esiste una media correlazione positiva tra "costo medio orario di lavoro erogato" e "costo diretto per ora/bambino di servizio erogato" ed è pari a 0,52: è mediamente vero che se aumenta il costo medio orario di lavoro erogato aumenta il costo per ora/bambino di servizio erogato.

Nidi d'infanzia a titolarità pubblica e gestione in appalto

Anche per questo gruppo di servizi i costi indiretti incidono in maniera secondaria o marginale rispetto al totale dei costi, mediamente per il 6,7% del totale, seppure con una variabilità del dato piuttosto alta (coefficiente di variazione pari a 0,93).

Il "costo per ora/bambino di servizio erogato" è di 4€ avendo come riferimento il totale dei costi diretti, con un coefficiente di variazione pari a 0,46, indicante una situazione di media omogeneità nell'indicazione dei costi in relazione alle ore fruibili dai bambini iscritti.

Ancora, il "costo per ora di lavoro erogato" (in cui sono state considerate le voci analogamente al caso del precedente paragrafo) è in media pari a 19,9€, con un livello basso di variabilità (coefficiente di variazione pari a 0,42), mentre il costo complessivo del lavoro, come già definito, rappresenta mediamente l'81% del totale del costo del servizio (valore leggermente inferiore a quello registrato per i nidi a gestione pubblica diretta, ma anche in questo caso fortemente omogeneo per questa tipologia di servizi dato che la variabilità è praticamente nulla, pari a 0,18).

All'interno della voce "costo del lavoro", il costo del personale educativo è quasi nella totalità dei casi non computabile in quanto rientra nella voce che indica la totalità delle spese per appalto di gestione totale o parziale.

Al contempo, l'indicatore relativo al "rapporto medio tra educatori e bambini" è pari a 7,0, il che vuol dire che in media per ogni educatore c'è un bambino in più rispetto a quanto riscontrato nei servizi a gestione pubblica diretta. Anche in questo caso si registra una forte uniformità di comportamento nelle modalità organizzative di questa tipologia di servizio, avendo una bassa variabilità e un coefficiente di variazione pari a 0,28.

Quali i possibili commenti a partire dai dati sopra riportati?

Per i motivi già ricordati, non è possibile calcolare con precisione il peso del costo degli educatori sul totale del costo, ma, anche per questo gruppo di servizi, il costo totale diretto è per lo più saturato dai costi del personale.

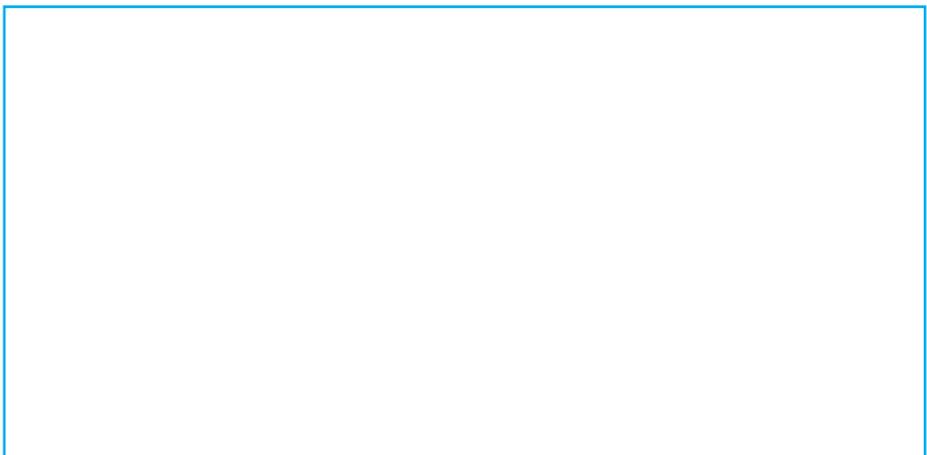
Nel caso dei servizi pubblici in appalto aumenta, rispetto al gruppo dei nidi a gestione pubblica diretta, la correlazione tra i costi diretti e i giorni di apertura ($r = 0,43$), ma il dato da sottolineare riguarda ancora la robusta correlazione positiva tra le ore per bambino erogate nell'anno educativo e il costo diretto ($r = 0,72$).

Praticamente assente ($r = -0,17$) la correlazione tra costo diretto e "rapporto educatori/bambini", mentre, all'aumentare del "costo medio per ora di lavoro erogato" aumenta il "costo per ora/bambino di servizio erogato", con un grado di correlazione piuttosto alto ($r = 0,83$).

Graficamente (figura 3) si ha una situazione per la quale è ben visibile il legame lineare esistente tra le due variabili. La stima dei coefficienti della retta di regressione dà una retta che ha equazione:

$$y \text{ (costo diretto medio ora/bambino)} = 0,83 + 1,65 * x \text{ (costo medio ora lavoro erogata)}$$

Figura 3 - ????????????????????



in cui 0,83 è il teorico costo diretto per ora/bambino erogata nel caso limite in cui il costo orario del lavoro fosse pari a 0, mentre il coefficiente 1,65, che dà la pendenza della retta di regressione, indica l'ammontare di aumento di costo di ora/bambino erogata all'aumentare unitario del costo ora del lavoro. In altri termini, i dati dicono che all'aumentare di 1€ del costo ora del lavoro si ha una ricaduta sul costo ora/bambini di 1,65€.

Nidi d'infanzia a titolarità privata autorizzati/accreditati o in gestione per concessione da parte pubblica

Quali i principali dati emergenti?

In questa "famiglia" di casi si registra un lieve incremento del dato riferito ai costi indiretti, che comunque incidono in maniera ancora marginale rispetto alla misura totale dei costi; il dato medio è di 7,2%, con una variabilità più contenuta rispetto ai due gruppi precedenti ma pur sempre alta (coefficiente di variazione pari a 0,76).

Decresce ancora, rispetto alle altre "famiglie" di casi esaminati, il "costo per ora/bambino di servizio erogato": il suo valore, in riferimento al totale dei costi diretti, risulta pari a 3,8€, ma con un coefficiente di variazione di 0,83, indicante una situazione di alta variabilità relativamente all'indicazione di tali dati.

E anche il costo del lavoro mostra un valore molto basso, pari a 13,1€, con un livello di variabilità medio (coefficiente di variazione pari a 0,53).

Il basso costo del lavoro conduce ad abbassare anche il livello della sua rilevanza all'interno del complesso dei costi: esso rappresenta infatti mediamente il 64,6% del totale del costo del servizio, valore inferiore di 20 punti percentuali rispetto a quello registrato per i nidi a gestione pubblica diretta, ma anche in questo caso fortemente omogeneo per questa tipologia di servizi, dato che la variabilità è pari a 0,31. All'interno della voce "costo del lavoro", il costo del personale educativo è pari all'80,9%, crescendo sostanzialmente rispetto a quanto emerso dal gruppo dei nidi a titolarità pubblica e gestione diretta e confermando una sostanziale omogeneità nel dato (coefficiente di variazione pari a 0,21).

Infine, l'indicatore relativo al "rapporto medio tra educatori e bambini" è pari a 6,4. Anche in questo caso si registra uniformità di comportamento nelle modalità organizzative di questa tipologia di servizio, avendo una bassa variabilità e un coefficiente pari a 0,42.

Quali i possibili commenti a partire dai dati sopra riportati?

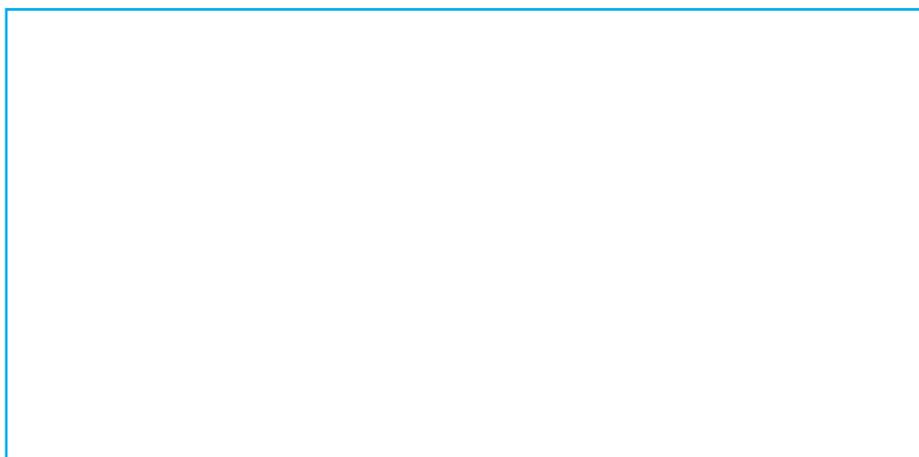
Anche all'interno di questo gruppo di servizi si mantiene alta la correlazione tra il costo totale diretto e il costo del personale educativo ($r=0,82$), sebbene più bassa rispetto a quanto visto nel primo gruppo per il quale la correlazione era altissima.

Altri elementi di rilievo sono:

- in linea rispetto al gruppo dei nidi a gestione pubblica diretta, la correlazione tra i costi diretti e i giorni di apertura ($r=0,20$), mentre risulta ancora una correlazione positiva tra le ore/bambino erogate nell'anno educativo e il costo diretto ($r=0,66$);

- ancora praticamente assente ($r = 0,11$) la correlazione tra costo diretto e il rapporto educatore bambino;
- per quanto riguarda la correlazione tra il "costo medio per ora di lavoro erogato" e il "costo medio per ora/bambino erogato" abbiamo un livello di correlazione non rilevante e pari a 0,54. Il grafico che segue dimostra lo scarso livello di dipendenza lineare tra le due variabili.

Figura 4 - Costo ora lavoro erogato e costo ora/bambino di servizio erogato. Diagramma a dispersione e retta di interpolazione lineare ($\rho=0,54$)



I servizi integrativi al nido (Centro gioco educativo, centro dei bambini e dei genitori, servizio domiciliare educativo)

Così come già nel caso dei nidi, anche per i servizi integrativi vengono distinte tre "famiglie":

- i servizi a titolarità pubblica e gestione diretta;
- i servizi a titolarità pubblica e gestione affidata a soggetto privato;
- i servizi a titolarità privata.

Servizi a titolarità pubblica e gestione diretta

Quali i principali dati emergenti?

Cresce in maniera sostanziale la quota dei costi indiretti (pari al 12,6% del totale contro il 4% per i nidi con la stessa titolarità e gestione), pur registrando una forte variabilità nei dati, evidenziata da un coefficiente di variazione pari a 1,12.

Per questo tipo di servizi il valore dell'indicatore "costo medio per ora/bambino di servizio erogato" è pari a 4,8€. Discreta la variabilità, con un coefficiente di variazione pari a 0,60.

Il "costo medio per ora di lavoro erogato" risulta il più elevato tra i sei gruppi individuati secondo i criteri indicati ed è pari a 29,2€, ma con una rilevante variabilità, pari a 0,62.

Peraltro, il costo del lavoro incide mediamente nella misura del 77,6% sul costo totale del servizio, percentuale che è in linea con quelle individuate nel gruppo dei nidi con titolarità pubblica, pur con qualche punto percentuale in meno. Alto, anche in questo caso, il livello di omogeneità delle indicazioni fornite, con un livello di variabilità (coefficiente di variazione) pari a 0,23.

Il costo del personale educativo continua ad avere un peso specifico molto alto nella determinazione del costo totale del lavoro, rappresentandone il 70,6% in un quadro di sostanziale uniformità nelle indicazioni di questo dato da parte dei servizi, laddove la variabilità espressa dal coefficiente di variazione è pari a 0,40.

Sale, infine, in maniera consistente il numero medio di bambini per educatore, pari a 9,5 e con una variabilità pari a 0,40. Per questo gruppo di servizi si registra il più alto numero medio di bambini per educatore.

Quali i possibili commenti a partire dai dati sopra riportati?

Per questo gruppo di servizi le covariazioni tra costo diretto e costo del personale educativo vanno praticamente tutte nella stessa direzione. Il coefficiente di correlazione lineare che quantifica il grado di collinearità è pari a 0,96. Anche in questo caso una così forte relazione lineare ci permette di dire che la variabile "costo del personale educativo", oltre a incidere in maniera consistente nella formazione del costo totale diretto (circa il 60%), determina, attraverso variazioni proprie, variazioni dello stesso segno sul costo complessivo del servizio, risultando quindi una variabile di fondamentale importanza nella gestione dei costi.

Al contempo, i giorni di apertura continuano a non essere la variabile che influisce sul costo totale diretto (bassa correlazione, $r = 0,29$), mentre all'aumentare del monte ore di servizio erogato aumenta il costo del servizio ($r = 0,62$); si conferma altresì l'assenza di dipendenza tra il rapporto educatore/bambino e il totale del costo diretto con una correlazione prossima allo 0 ($r = -0,14$).

Servizi a titolarità pubblica e gestione in appalto

Quali i principali dati emergenti?

La quota dei costi indiretti sul totale del costo di gestione del servizio è in linea con quanto detto per il gruppo precedente e pari al 12,6%, con una variabilità alta (coefficiente di variazione pari a 1,12).

Decresce inoltre, rispetto ai servizi integrativi con gestione pubblica diretta, il "costo medio per ora/bambino di servizio erogato" che risulta pari a 3,7€, con una variabilità che si attesta intorno a 0,50, livello che rappresenta la soglia al di sopra della quale la variabilità dei dati comincia a essere rilevante; stesse considerazioni possono essere fatte per il "costo medio per ora di lavoro erogato" che per questa tipologia di gestione ammonta a

19,4€, ben 10€ in meno rispetto a quanto visto per la gestione pubblica diretta, e un livello di variabilità contenuto (coefficiente di variazione pari a 0,40).

Anche in questo caso, il costo del lavoro, così come per tutte le tipologie di servizio a titolarità pubblica, rappresenta una voce predominante nella determinazione del costo totale del servizio ed è pari all'82,3% con un basso livello di variabilità (coefficiente di variazione pari a 0,20).

Come già nel caso dei nidi in appalto, anche per questo gruppo di servizi non è scorpolabile il costo del personale educativo nel complessivo ammontare dei costi per appalto di gestione parziale o totale; si mantiene invece più alto il numero medio di bambini per educatore, che risulta pari a 8,5, con una moderata variabilità.

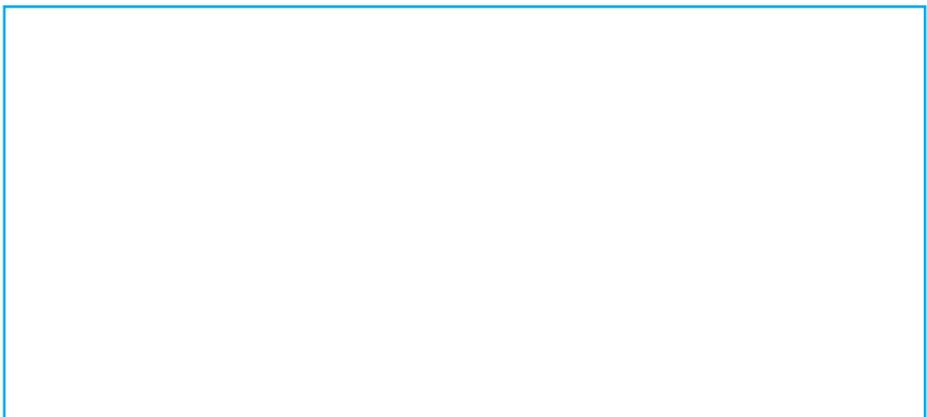
Quali i possibili commenti a partire dai dati sopra riportati?

Nessuna considerazione è possibile in merito alla relazione tra i costi diretti e il costo del personale educativo, avendo però ragionevole motivo di pensare che anche per questo gruppo il legame di dipendenza sia molto forte, registrandosi una correlazione pressoché totale tra il costo del lavoro e il costo totale diretto ($r = 0,99$).

Notevolmente significativa, peraltro, la correlazione ($r = 0,87$) tra il costo diretto e le ore/bambino erogate, a conferma che anche per questo gruppo di servizi la determinazione del costo non può prescindere dall'ammontare delle ore di servizio offerto.

L'assenza di relazione lineare tra il costo diretto e il rapporto educatore/bambino è confermata anche in questo gruppo in cui $r = -0,19$, mentre, mettendo in relazione il "costo medio per ora di lavoro erogato" e il "costo per ora/bambino di servizio erogato" continua a esserci un'altissima indipendenza, come evidenziato da un basso coefficiente di correlazione pari a 0,20.

Figura 4 - Costo totale diretto e ore/bambino erogate. Diagramma a dispersione e retta di interpolazione lineare ($\rho=0,87$)



Servizi a titolarità privata autorizzati/accreditati o in gestione per concessione da parte pubblica

Quali i principali dati emergenti?

Scende sui livelli dei nidi d'infanzia la quota dei costi indiretti sul totale dei costi del servizio, che per questa tipologia ammonta al 7,2%; anche in questo gruppo, poi, si registra un'ampia variabilità, con un coefficiente di variazione pari a 1,12.

Al contempo, decresce in maniera consistente il "costo medio per ora/bambino erogata", pari a 2,7€, valore più basso tra i sei gruppi di servizi analizzati. La variabilità di questo dato è in linea con quella rilevata per i servizi integrativi al nido e si attesta intorno a 0,56.

La minore incidenza dei costi è inoltre testimoniata anche dalla riduzione forte del "costo medio per ora di lavoro erogato" che arriva a 12,8€, risultando anche in questo caso il valore più basso tra tutte le varie tipologie di servizio analizzate (questo dato evidenzia un medio grado di variabilità, con un coefficiente di variazione pari a 0,66).

Decresce in maniera consistente, rispetto ai servizi integrativi a titolarità pubblica, l'incidenza del costo del lavoro sul totale del costo del servizio arrivando al 70,1%, con una differenza media di circa 10 punti percentuali, mentre è da segnalare che differenze anche più evidenti si erano registrate, nel caso dei nidi d'infanzia, tra i servizi a titolarità pubblica e privata. Il costo del personale educativo, peraltro, incide mediamente per il 75,8% del totale del costo del lavoro, valore del tutto in linea con quello già visto negli altri gruppi di servizi, peraltro con una variabilità molto bassa (coefficiente di variazione pari a 0,17).

Il rapporto numerico medio tra educatore e bambino risulta identico a quello registrato nel gruppo dei nidi a titolarità privata, 6,4, con una variabilità contenuta e in linea con quelle già registrate negli altri gruppi di servizi relativamente a questo indicatore. Probabilmente, questo dato è influenzato dalla numerosità relativa delle specifiche tipologie di servizio rappresentate nel campione preso in esame.

Quali i possibili commenti a partire dai dati sopra riportati?

I servizi integrativi a titolarità privata non sfuggono alle considerazioni già fatte per gli altri gruppi di servizi relativamente al forte legame esistente tra il costo del personale educativo e il costo totale diretto. La correlazione è pressoché totale: $r=0,98$.

Ancora alta la correlazione tra il costo diretto e le ore/bambino di servizio erogate ($r=0,83$).

Alcune considerazioni conclusive

Alcune considerazioni di sintesi possono essere opportunamente svolte dopo la presentazione dettagliata dei risultati emersi dall'indagine.

In via generale, si può affermare che i sistemi di computazione analitica dei costi di gestione da parte dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione dei servizi presen-

ta situazioni diversificate e non sempre rappresentativi di una puntuale capacità di calcolo; questo riguarda in particolar modo i costi indiretti e generali, ambiti nei quali si registrano maggiori elementi di variabilità che mascherano probabilmente difetti di attendibilità dei dati stessi.

Concentrare l'attenzione sui costi diretti di gestione garantisce probabilmente di più rispetto alla correttezza dei dati trattati.

In tutti i casi risalta la componente "costo del lavoro" come principale ingrediente del costo di gestione dei servizi: nella maggior parte dei casi si colloca al di sopra dell'80% e solo nei servizi a titolarità privata scende anche a meno del 70%.

È un dato che merita alcune considerazioni. Innanzitutto il costo del lavoro rappresenta non casualmente il principale costo dei servizi: il lavoro degli educatori è infatti con ogni evidenza uno dei fondamenti della qualità dei servizi ed è difficile pensare di poter risparmiare sulla qualità – e sul costo – della principale "materia prima" necessaria al buon funzionamento del servizio.

È peraltro risaputo che, quando il lavoro non è adeguatamente valorizzato e pagato, si diffondono elementi di incertezza organizzativa nei servizi, dovuti in particolare al fatto che si determinano condizioni di precarietà o di turnover.

Quando poi pensiamo alla diversità che costituisce la ricchezza del "sistema integrato dei servizi" è importante aver presente che non dobbiamo pensare alla diversità fra servizi di serie A e di serie B, ma che la più equilibrata valorizzazione del lavoro, nei diversi contesti operativi dei servizi pubblici e privati, costituisce una condizione per l'effettiva integrazione delle esperienze.

Così, la differenza di circa il 20% fra il costo del lavoro nei servizi a titolarità e gestione pubblica rispetto a quelli a titolarità pubblica e gestione in appalto fa meno effetto della differenza di oltre 1/3 fra costo del lavoro nei servizi a titolarità privata e a titolarità pubblica: mentre nel primo caso siamo di fronte a una forbice che si sta progressivamente chiudendo, nel secondo la forbice è decisamente troppo aperta e prelude a distinguere e polarizzare – piuttosto che a integrare – le esperienze.

Un altro elemento che sembra interessante riprendere e commentare riguarda il valore del rapporto numerico fra educatori e bambini all'interno dei servizi. Siamo in questo caso di fronte a un altro fattore centrale (insieme al precedente relativo al costo del lavoro) nella determinazione del costo di gestione del servizio: a parità di altre condizioni è ben vera la relazione "+ educatori = maggiore costo".

Anche in questo caso si tratta di un parametro importante per determinare le condizioni di qualità di un servizio educativo; infatti, il rapporto numerico fra educatori e bambini è probabilmente il più importante standard funzionale e organizzativo di un servizio educativo, ma, proprio in quanto standard, deve essere rispettato in tutti i servizi in modo generalizzato e omogeneo.

Proprio l'analisi del dato in relazione alle diverse "famiglie" di possibili forme di titolarità e gestione dei servizi ci segnala che così non è. Se si compara il valore dell'indicatore "rapporto educatori/bambini" nei servizi pubblici a gestione diretta, nei servizi pubblici a

gestione in appalto e nei servizi privati, questo valore, nel caso dei nidi, passa, in media, da 5.6 a 7.0 a 6.4: come dire che esiste un maggior favore – al di sopra dello standard di legge di 1/6 – nei servizi pubblici in gestione diretta rispetto ai casi di minor favore, e di sotto-standard, dei servizi pubblici in appalto o di quelli privati.

Questa situazione non ha motivazioni plausibili e deve senza dubbio essere oggetto di attenzione in sede di regolazione e controllo del sistema integrato dei servizi, nella consapevolezza che le caratteristiche funzionali fondamentali devono essere garantite in modo uniforme e indipendente dal tipo di titolarità o gestione del singolo servizio.

Quando poi – per passare a un'ultima sottolineatura – si rilevano le variazioni dell'indicatore "costo per ora/bambino di servizio erogato", è facile cogliere come le due circostanze appena commentate (la variazione del costo del lavoro e la variazione del rapporto numerico) si sommano nel produrre una diversificazione dei dati ancora più forte e netta.

Così, comparando ancora una volta il valore dell'indicatore nei servizi pubblici a gestione diretta, nei servizi pubblici a gestione in appalto e nei servizi privati, la differenza dei valori medi è fra 6,4, 4 e 3,8 nel caso dei nidi e 4,7, 3,7 e 2,7 nel caso dei servizi integrativi.

Questi elementi di diversità sottolineano la necessità di una più adeguata e matura funzione di governance. Anche in questo caso, infatti, il sistema si polarizza fra situazioni in cui si concentrano condizioni organizzative sovra-standard e trattamenti economici del lavoro migliori e altre in cui, al contrario, si concentrano condizioni organizzative sotto-standard e peggiori trattamenti economici del lavoro. Va da sé che questo non corrisponde, ancora una volta, a una positiva interpretazione del concetto di "sistema integrato" dei servizi.

Se il valore del lavoro educativo e gli standard organizzativi dei servizi sono una condizione della loro qualità, rappresentando al contempo, nel loro insieme, i principali fattori predittivi dei costi di gestione, occorre averne consapevolezza in ogni situazione in cui si voglia riflettere seriamente sullo sviluppo sostenibile delle politiche e delle esperienze.

Allo stesso modo è anche vero che la diversità delle esperienze in corso ha bisogno di essere ricondotta a coerenza all'interno di una quadro coordinato di regole applicate e controllate perché è solo questa la prospettiva entro cui può essere garantita in via generalizzata la qualità a tutti i bambini e a tutte le famiglie che incontrano i servizi educativi.

Anche i dati sui costi vanno dunque letti con attenzione e senza superficialità, al fine, ce lo auguriamo, di individuare le strategie per coniugare lo sviluppo della qualità con un ragionevole e corretto controllo dei costi.