

LE QUALITÀ DELLA QUALITÀ

**Dall'indagine censuaria su qualità
e costi dei nidi in Toscana**
spunti per la governance
del sistema integrato

LE QUALITÀ DELLA QUALITÀ

Dall'indagine censuaria su qualità
e costi dei nidi in Toscana
spunti per la governance
del sistema integrato

COLLANA EDITORIALE

L'educazione zerosei

Centro Regionale di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza di cui alla L.R. 31 del 2000, Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza.



LE QUALITÀ DELLA QUALITÀ
dall'indagine censuaria su qualità e costi dei nidi in Toscana
spunti per la governance del sistema integrato

A cura di
Aldo Fortunati

Gruppo di ricerca

Aldo Fortunati, Sara Mele, Arianna Pucci, Marco Zelano, Diego Brugnoli, Barbara Giachi, Jessica Magrini, Michele Mannelli, Francesco Nuti, Maurizio Parente, Sandra Traquandi

Gruppo dei rilevatori

Daniela Angelini, Francesca Balata, Lara Ballati, Valeria Baragatti, Susanna Becherini, Maria Bernini, Camilla Biondi, Carolina Busoni, Giulia Cau, Marzia Emmer, Veronica Landeschi, Emma Martelli, Marta Placidi, Sara Radici, Alice Righini, Giacomo Maria Spolverini

Coordinamento realizzativo

Arianna Pucci, Marco Zelano

Elaborazioni dati e grafici

Diego Brugnoli, Francesco Nuti, Marco Zelano

Segreteria di redazione

Paola Senesi

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi

Un ringraziamento sentito ai coordinamenti zionali infanzia
per il lavoro svolto e di cui questa pubblicazione è testimonianza

2019, Istituto degli Innocenti, Firenze
ISBN 978-88-6374-066-0

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro regionale è disponibile sul sito web:
www.minoritoscana.it

La riproduzione è libera con qualsiasi mezzo di diffusione, salvo citare la fonte e l'autore.

Le fotografie a corredo del testo sono state fornite dai servizi educativi toscani 0-6 e raccolte nell'archivio documentale sul *Tuscan Approach* all'educazione dei bambini presso l'Istituto degli Innocenti, Firenze.

INDICE

PREMESSA

p. 05 di Cristina Grieco

IL TEMA DELLA QUALITÀ NEL PERCORSO EVOLUTIVO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA IN REGIONE TOSCANA

p. 08 di Aldo Fortunati e Sara Mele

IL DISEGNO DI RICERCA E LA RACCOLTA DEI DATI

p. 16 di Aldo Fortunati e Arianna Pucci

p. 17 L'universo di indagine

p. 20 Gli strumenti di rilevazione

p. 24 La campagna di rilevazione

LA VALIDAZIONE DEI DATI E LA STABILIZZAZIONE DEL DATA SET

p. 30 di Aldo Fortunati, Francesco Nuti, Arianna Pucci e Marco Zelano

p. 31 I dati sulla qualità

p. 36 I dati sui costi di gestione e sull'assetto organizzativo e il calcolo dell'indicatore del "costo medio per ora/bambino di servizio erogato"

p. 40 La definizione dei gruppi di riferimento all'interno dell'universo

L'ANALISI DEI RISULTATI

p. 42 di Aldo Fortunati, Arianna Pucci e Marco Zelano

p. 43 Introduzione: come rappresentare la relazione fra qualità e costi?

p. 45 Qualità e costi: una prima lettura dei dati

p. 49 Qualità e costi: la lettura dei dati "normalizzati"

p. 57 Qualità e costi: un tentativo di indicatore di sintesi

p. 62 Considerazioni conclusive: promuovere l'integrazione del sistema

I REPORT ZONALI

p. 68 a cura di Diego Brugnoli, Jessica Magrini, Michele Mannelli, Arianna Pucci e Marco Zelano

APPENDICE

p. 142 Sistema qualità dei servizi educativi per l'infanzia in Regione Toscana

p. 174 Maschere di immissione dati del sistema informativo regionale SIRIA

p. 180 Tavole statistiche

PREMESSA

L'educazione dei bambini sembra godere di una attenzione rinnovata negli ultimi anni e certamente in relazione ai recenti provvedimenti di riforma che hanno definito – prima con la Legge 107 del 2015 e successivamente con il Decreto legislativo 65 del 2017 – l'istituzione del “sistema integrato dell'educazione e istruzione 0-6”.

Si tratta di un cambiamento epocale che identifica l'area dell'infanzia, in passato costretta nei limiti dell'assistenza o relegata all'ambito della funzione preparatoria dei processi di alfabetizzazione, come il primo segmento del sistema nazionale dell'educazione e istruzione, finalmente riconosciuta con una propria identità specifica nella quale si concretizza finalmente l'idea che l'educazione è un diritto fin dalla nascita.

Peraltro, anche i più recenti orientamenti della Comunità Europea individuano come strategia maestra quella di promuovere rinnovati investimenti per la maggiore diffusione di servizi educativi per l'infanzia di qualità e accessibili in via generalizzata da parte delle famiglie.

Giova rimarcare che la Toscana ha conquistato in questo settore di intervento una condizione di primato, con una consolidata generalizzazione dell'offerta delle scuole dell'infanzia e una diffusione dei nidi e dei servizi educativi integrativi per la prima infanzia che colloca la Toscana al vertice delle posizioni in Italia e in linea con gli obiettivi di diffusione definiti da tempo dalla Comunità Europea.

Non è un caso che la Toscana sia stata fra le prime regioni italiane a inserire tutto il sistema dell'offerta dei nidi e delle scuole dell'infanzia nell'area dell'istruzione – e non delle politiche sociali – anticipando la prospettiva che solo da poco si rappresenta, con i richiamati provvedimenti di riforma dello 0-6, come obiettivo da raggiungere in modo generalizzato in tutto il Paese.

Non dimenticando che l'educazione nella prima età non è solamente una questione seria – tale dunque da giustificare investimenti e scelte decise e coerenti che ne sostengano la concreta realizzazione – ma anche una questione molto delicata, una questione di qualità.

E proprio la qualità rappresenta un fil rouge nelle attenzioni che la Regione Toscana, anche attraverso il Centro di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza istituito presso l'Istituto degli Innocenti, ha dedicato da sempre allo sviluppo delle esperienze educative sul proprio territorio.

Così, anche la ricerca sulla qualità e sui costi dei nidi toscani, che in questo volume viene presentata, rappresenta – nella sua originalità all'interno dell'attuale panorama nazionale e internazionale – il senso e il valore di pensare all'educazione dei bambini come a una cosa davvero importante, mentre la scelta di integrare le riflessioni sulla qualità educativa con quelle riferite all'utilizzo razionale delle risorse ci auguriamo sia la prospettiva migliore di interpretare compiutamente il tema della governance del sistema integrato.

Cristina Grieco
Assessore a Istruzione, formazione e lavoro
Regione Toscana



IL TEMA DELLA QUALITÀ NEL PERCORSO EVOLUTIVO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA IN REGIONE TOSCANA



di Aldo Fortunati e Sara Mele

L'attenzione al tema della qualità dei nidi e dei servizi educativi per l'infanzia in genere costituisce una delle prime e certamente la più continua prospettiva di attenzione nelle attività del Centro Regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Toscana, a partire già dalla prima metà degli anni '90 del secolo scorso.

Questo avviene - in modo insieme specifico e anticipatorio rispetto ad altre riflessioni che si svilupperanno in altri ambiti territoriali - in stretta relazione e sulla scia del lavoro prodotto nel 1992 per la Rete per l'Infanzia della Commissione Europea¹, nel quale sono esplicitati gli indicatori di qualità dei servizi per l'infanzia, emersi da un confronto ampio che aveva coinvolto esperti dei vari Paesi della Comunità Europea.

¹ Balageur I., Mastres J., Penn H., *La qualità nei servizi per l'infanzia; un documento di discussione*, Commissione delle Comunità Europee - Direzione generale - Occupazione, Relazioni Industriali e Affari Sociali, 1992.



Infatti, nello stesso periodo, in Regione Toscana una apposita commissione di studio elabora gli indicatori di qualità del nido², nel quale sono descritti gli ambiti della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia, fra loro strettamente correlati, delineando in particolare gli orientamenti principali da tenere a riferimento per costruire le corrette condizioni organizzative e progettuali quale presupposto della qualità dei servizi educativi nelle diverse realtà della Regione.

L'attenzione è focalizzata in questo caso su 8 ambiti:

- immagine del servizio e facilità d'accesso;
- lo spazio come riferimento, stimolo e risorsa;
- i bambini, gli oggetti e gli altri nel contesto educativo;
- il lavoro educativo: collegialità e professionalità;
- la valutazione e la documentazione;
- i rapporti con le famiglie e la gestione sociale;
- i servizi educativi nei confronti della diversità;
- il rapporto fra costo e qualità del nido.

Nel 1996 la stessa Rete per l'infanzia della Commissione Europea definisce gli obiettivi della qualità dei servizi per l'infanzia³, quale orientamento di lavoro per i futuri dieci anni degli Stati membri.

Il documento suddivide gli obiettivi nelle seguenti 10 aree:

- accessibilità e utilizzo dei servizi;
- ambiente;
- attività di apprendimento;
- sistema delle relazioni;
- punto di vista dei genitori;
- continuità;
- valutazione della diversità;

2 *Gli indicatori della qualità per l'asilo nido*, Regione Toscana-Istituto degli Innocenti, 1993, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/indicatori-qualita-93>

3 *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, Commissione Europea -Rete per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne, Junior, Bergamo, 1996.

- valutazione dei bambini e i provvedimenti adottati;
- rapporto costi benefici;
- valori etici.

Nello stesso tempo, il lavoro prosegue in Regione Toscana con l'obiettivo di individuare alcuni indicatori in grado di descrivere le dimensioni della qualità precedentemente individuate nel documento di orientamento e di tradurre tali indicatori in strumenti di rilevazione, standardizzati e utilizzabili in una sola giornata di visita in un servizio. La prospettiva cambia e dalla prospettazione degli orientamenti per la costruzione della qualità si passa a quella di rendere possibile la sua valutazione, nel presupposto che si possa così accompagnare positivamente il processo di sviluppo e miglioramento della qualità.

Viene così pubblicato nel 1998 il manuale di valutazione della qualità⁴, successivamente aggiornato e integrato nel 2006 con la pubblicazione sul nuovo sistema di valutazione⁵.

Il cambio di passo è importante poiché per la prima volta il tema della qualità viene compiutamente sviluppato per l'intero sistema integrato dei servizi educativi - composto da nidi e servizi integrativi - volendo con ciò dar conto del fatto che il sistema dell'offerta si è andato diversificando nelle caratteristiche specifiche dei servizi che lo compongono, ma anche e soprattutto del fatto che la qualità deve essere un elemento da perseguire in modo trasversale come elemento di garanzia fondamentale per i bambini e le famiglie (e ovviamente anche per gli educatori e operatori che vi lavorano quotidianamente).

Proprio in questo secondo volume, lo strumento che viene messo a punto sia per la tipologia del nido che per quella dei servizi integrativi utilizza modalità diverse e integrate per la rilevazione della qualità:

- a) uno strumento di intervista che permette di rilevare informazioni attinenti le seguenti aree:
 - aspetti strutturali e di dotazione del personale: caratteristiche della struttura, localizzazione e accessibilità, adeguatezza degli spazi interni ed esterni, dotazione strumentale, professionalità/composizione delle risorse umane, quantità delle risorse umane;
 - processi di erogazione del servizio: pianificazione strategica e operativa del servizio, lavoro di rete, integrazione delle diverse professionalità, valutazione e miglioramento, personalizzazione degli interventi, gestione e sviluppo delle risorse umane, rispetto della identità socio-culturale, informazione e comunicazione;



4 *Manuale per la valutazione della qualità degli asili nido nella Regione Toscana*, Regione Toscana-Istituto degli Innocenti, Edizioni Junior, 1998, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/manuale-qualita-98>

5 *La qualità dei servizi educativi per la prima infanzia. Il nuovo sistema di valutazione dei nidi e dei servizi educativi integrativi*, Regione Toscana-Istituto degli Innocenti, Collana editoriale "Infanzia, adolescenza e famiglia", 2006, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/qualita-servizi-2006>

- b) uno strumento di osservazione che permette di rilevare informazioni attinenti le seguenti aree:
 - aspetti strutturali e di dotazione di personale: relazione con i bambini, aspetti strutturali, caratteristiche infrastrutturali, adeguatezza spazi interni ed esterni, adeguata localizzazione della struttura, dotazione strumentale, manutenzione della struttura;
 - processi di erogazione del servizio: adeguata quantità delle risorse umane, integrazione di diverse professionalità che operano nel servizio, facilitazione della strutturazione di relazioni positive;
- c) uno strumento di analisi documentale che permette di rilevare informazioni attinenti le seguenti aree:
 - aspetti strutturali e di dotazione di personale: rispetto della normativa, professionalità e quantità delle risorse umane, gestione e sviluppo delle risorse umane;
 - processi di erogazione del servizio: correttezza e trasparenza del servizio, pianificazione strategica del servizio, programmazione operativa del servizio, integrazione di diverse professionalità che operano nel servizio, gestione operativa del servizio, monitoraggio, valutazione e miglioramento, gestione e sviluppo delle risorse umane.

Nello stesso periodo nel quale le esperienze dei servizi educativi per l'infanzia italiani sono toccati dagli effetti del "piano straordinario"⁶ definito dal governo nel triennio 2007/09 per lo sviluppo dei nidi, la Commissione Europea istituisce un nuovo gruppo di lavoro, formato da decisori politici, ricercatori e rappresentanti di O.N.G. esperti del settore provenienti dai 25 Stati dell'Unione (a cui si aggiungono anche Norvegia e Turchia), con l'obiettivo di stilare una serie di principi e linee guida per la qualificazione dell'offerta di servizi per l'infanzia in ambito europeo, tenendo conto del fatto che i contesti socio-economici e politici in cui tali principi dovrebbero/dovranno trovare applicazione sono spesso davvero molto diversi tra loro.

Il documento⁷, prodotto nel 2014 dal gruppo di esperti a conclusione del percorso di lavoro, auspica di poter facilitare processi di cambiamento, a partire dal basso, orientando le scelte dei decisori politici su diversi piani, da quello locale, a quello regionale, fino ad arrivare al livello di governo nazionale.

Attingendo dal lavoro già portato avanti dalla Rete per l'Infanzia della Commissione Europea negli anni '90 del secolo scorso, il documento individua le seguenti 5 importanti dimensioni e 10 azioni finalizzate a supportare gli Stati membri per il miglioramento della qualità:



- accesso
 - promuovere servizi accessibili a tutte le famiglie e ai loro bambini;
 - sostenere nei servizi le pratiche partecipative e inclusive;
- personale educativo
 - personale altamente qualificato;
 - rispetto delle condizioni di lavoro del personale;
- curricolo
 - un curricolo basato su obiettivi pedagogici e didattici in grado di permettere ai bambini di raggiungere le proprie competenze a partire da un approccio olistico;
 - un curricolo che richiede al personale di collaborare con i bambini, i colleghi e genitori e di riflettere sulla propria pratica;
- valutazione e monitoraggio
 - adozione di procedure di valutazione della qualità a livello locale, regionale e nazionale per promuovere continue azioni di miglioramento e sostegno delle politiche;
 - monitorare e valutare all'interno dei servizi quale pratica utile per il personale educativo, i bambini e le famiglie;
- governance e finanziamenti
 - creazione di un sistema integrato dove è forte la collaborazione tra protagonisti diversi;
 - norme di settore chiare e finanziamento ordinario di questi servizi.

Ma anche in Toscana il lavoro non si ferma e un nuovo gruppo di lavoro viene costituito per elaborare un "sistema qualità" di cui facciano parte in modo integrato sia indicazioni di orientamento per la costruzione della qualità che, in via complementare, strumenti utili per la sua valutazione e per la definizione di un piano di miglioramento.



⁶ Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, comma 1259 - Piano per lo Sviluppo del Sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

⁷ *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission*, 2014, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/quadro-qualita-ecec-2014>



Il nuovo sistema qualità⁸ della Regione Toscana del 2015 integra, dunque, orientamenti teorici con lo strumento di valutazione della qualità e individua 5 dimensioni da tenere in considerazione per garantire un'esperienza di qualità a bambini e famiglie, ovvero:

- ambiente, spazio, arredi e materiali;
- assetto organizzativo;
- programmazione del servizio;
- relazioni e processi di esperienza;
- relazioni con le famiglie, gli altri servizi e il territorio.

Il sistema qualità viene reso oggetto di una interessante sperimentazione pilota, condotta nel 2015 su un campione di 35 nidi d'infanzia del territorio regionale, selezionati uno in ciascuna delle zone educative e mettendo anche a confronto diverse forme di titolarità e gestione dei servizi (pubblica diretta, pubblica affidata, privata convenzionata e privata non convenzionata).

Il rapporto⁹ che ne deriva sperimenta anche una prima forma di analisi integrata della qualità e dei costi di gestione, un nuovo elemento di novità nel panorama delle indagini svolte sul tema in altri contesti.



Su questa base – infine – la Regione Toscana, con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 536 del 22/05/2017¹⁰, ha stabilito, tra l'altro, di realizzare una valutazione complessiva del livello qualitativo del sistema territoriale toscano dei nidi d'infanzia, da attuarsi a cura delle Conferenze zonali e mediante il supporto e il coordinamento tecnico scientifico dell'Istituto degli Innocenti, nell'ambito del piano delle attività del Centro Regionale definite per l'anno 2018.

L'indagine, di cui diamo conto in questo volume, rappresenta insieme una novità e un progetto del tutto originale nel suo genere all'interno del panorama nazionale, che ha comportato un ambizioso programma di lavoro per tutti coloro che ne sono stati coinvolti.

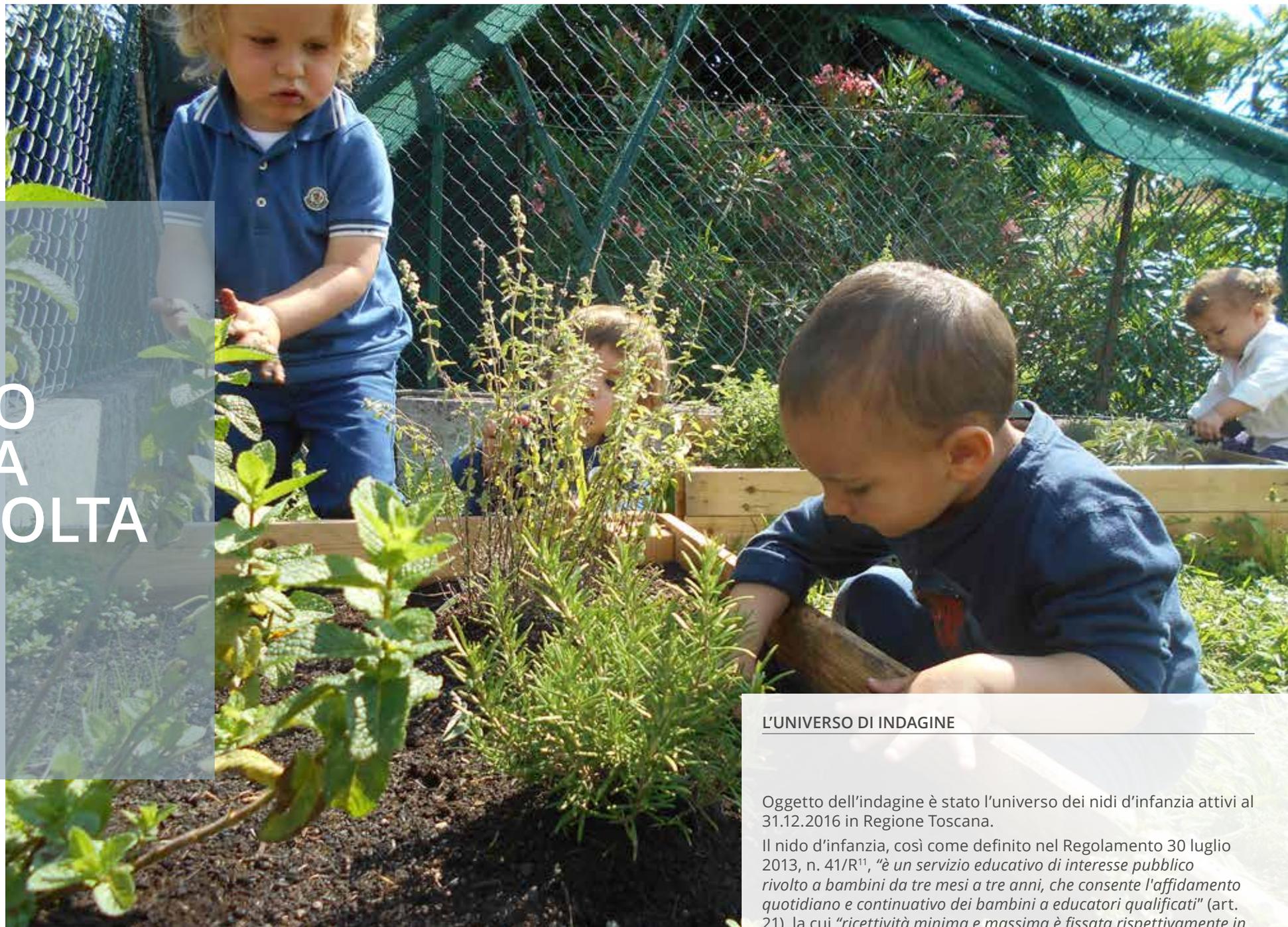
Siamo certi che l'analisi dei risultati dell'indagine restituirà la misura di quanto sia effettivamente garantito il diritto a un'offerta educativa di qualità alle bambine e ai bambini della Regione Toscana, mentre potrà, allo stesso modo, orientare positivamente le riflessioni sulla tenuta delle funzioni di *governance* di livello regionale e locale anche al fine di prevederne i necessari adeguamenti.

⁸ *Il sistema qualità dei servizi educativi per l'infanzia in Regione Toscana*, Centro Regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, 2015, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/sistema-qualita-2015>

⁹ *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*, Centro Regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, 2015, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/qualita-costi-2015>

¹⁰ L.R. 32/2002: *approvazione delle 'Linee guida per la programmazione e progettazione educativa integrata territoriale' – anno educativo/scolastico 2017/2018*. *Progetti Educativi Zonali P.E.Z.*, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/deliberazione536-2017>

IL DISEGNO DI RICERCA E LA RACCOLTA DEI DATI



di Aldo Fortunati e Arianna Pucci

L'UNIVERSO DI INDAGINE

Oggetto dell'indagine è stato l'universo dei nidi d'infanzia attivi al 31.12.2016 in Regione Toscana.

Il nido d'infanzia, così come definito nel Regolamento 30 luglio 2013, n. 41/R¹¹, "è un servizio educativo di interesse pubblico rivolto a bambini da tre mesi a tre anni, che consente l'affidamento quotidiano e continuativo dei bambini a educatori qualificati" (art. 21), la cui "ricettività minima e massima è fissata rispettivamente in sette e sessanta posti" (art.25).

Inoltre "il calendario annuale di funzionamento del nido d'infanzia prevede l'apertura per almeno quarantadue settimane, con attività svolta almeno dal lunedì al venerdì compresi. L'orario quotidiano

¹¹ Regolamento di esecuzione della L.R. 26.7.2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, lavoro), scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/regolamento41-2013>



di funzionamento, a partire dalla mattina, è compreso fra un minimo di sei ore e un massimo di dodici ore. Ciascun bambino può frequentare il nido d'infanzia per un massimo di dieci ore giornaliere. Il servizio educativo prevede l'erogazione del pranzo e modalità di iscrizione e frequenza diversificate" (art. 26).

Rientrano dunque propriamente nella tipologia del nido d'infanzia e pertanto sono stati altresì oggetto dell'indagine:

- le sezioni primavera, ovvero il "servizio educativo per bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi";¹² siano esse aggregate ai nidi d'infanzia che alle scuole dell'infanzia;
- l'offerta 0-3 nei Centri educativi integrati zerosei, di seguito denominati "Centri zerosei", promossi dalla Regione Toscana per realizzazione della continuità verticale¹³.

L'universo di riferimento è dunque costituito da tutte le unità di offerta di nido d'infanzia (nonché di sezioni primavera e offerta 0-3 nei Centri 0-6) censite dal SIRIA, ovvero il sistema di rilevazione dei servizi educativi per la prima infanzia della Regione Toscana¹⁴.

Per la definizione dell'universo di riferimento sono state prese in esame 817 unità d'offerta censite alla data del 28.02.2017 con riferimento alla data del 31.12.2016.

La validazione dell'universo di riferimento ha previsto una fase di interlocuzione diretta con i Comuni che, oltre a inserire sul SIRIA i dati sui propri servizi validano anche i dati inseriti dai titolari privati, per verificare ulteriormente che:

¹² Regolamento recante, ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 22 (Legge finanziaria 2011), requisiti, criteri, modalità e procedure per l'attuazione degli interventi destinati a sostenere il servizio erogato dalle Sezioni Primavera, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/sezioni-primavera>

¹³ I centri zerosei accolgono "bambini da tre mesi a sei anni in un'unica struttura in cui si svolgono, in modo integrato, le attività rivolte ai bambini delle diverse fasce di età" (art. 47 del già citato Regolamento 41/R).

¹⁴ Per maggiori informazioni consultare il link: <https://tinyurl.com/siria-toscana>

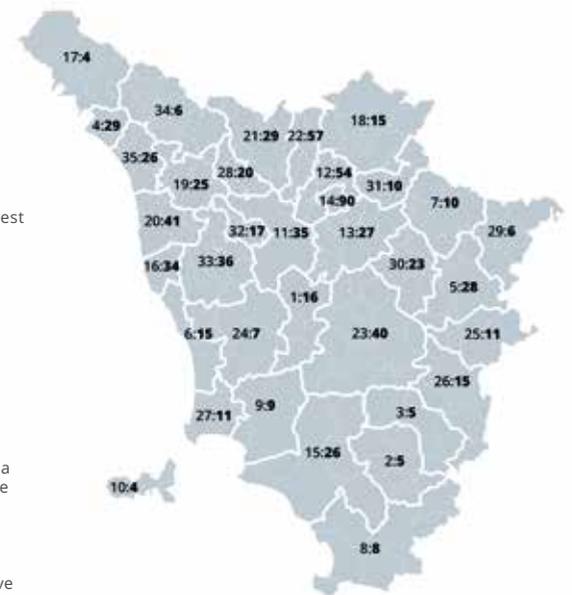
- i servizi rientrassero nella tipologia del nido d'infanzia;
- l'anagrafica del servizio fosse corretta, con particolare riferimento all'indirizzo della sede e al nominativo e contatti del referente interno;
- i servizi fossero ancora attivi nell'anno educativo 2017/2018, per poter escludere le unità di offerta che avevano cessato l'attività prima del 01.09.2018 e quelle che sceglievano (principalmente per mancanza di iscrizioni) di non aprire il servizio per quell'anno in particolare.

La verifica effettuata ha condotto all'esclusione dall'universo di riferimento – in quanto servizi verificatisi come inattivi – di 23 unità d'offerta distribuite in 16 diverse zone educative.

All'esito di tutte le verifiche l'universo dell'indagine risulta essere composto da 794 unità d'offerta, distribuite in tutte le 35 zone educative e in ben 204 Comuni. Di queste fanno parte anche 21 Centri zerosei (per la parte in cui accolgono bambini da 0 a 3 anni) e 43 Sezioni primavera (di cui 20 aggregate a un nido d'infanzia e 23 a una scuola dell'infanzia).

Grafico 1.
Unità di offerta di nido, sezione primavera e Centri 0-6 incluse nell'universo di indagine (dato in grassetto) per Zona educativa

- 1: Alta Val d'Elsa
- 2: Amiata Grossetana
- 3: Amiata Val d'Orcia
- 4: Apuane
- 5: Aretina
- 6: Bassa Val di Cecina
- 7: Casentino
- 8: Colline dell'Albegna
- 9: Colline Metallifere
- 10: Elba
- 11: Empolese
- 12: Fiorentina Nord-Ovest
- 13: Fiorentina Sud-Est
- 14: Firenze
- 15: Grossetana
- 16: Livornese
- 17: Lunigiana
- 18: Mugello
- 19: Piana di Lucca
- 20: Pisana
- 21: Pistoiese
- 22: Pratese
- 23: Senese
- 24: Val di Cecina
- 25: Val di Chiana Aretina
- 26: Val di Chiana Senese
- 27: Val di Cornia
- 28: Val di Nievole
- 29: Val Tiberina
- 30: Valdarno
- 31: Valdarno e Valdisieve
- 32: Valdarno Inferiore
- 33: Valdera
- 34: Valle del Serchio
- 35: Versilia



GLI STRUMENTI DI RILEVAZIONE

2.2

La valutazione della qualità organizzativa e pedagogica offerta ai bambini e alle famiglie dai nidi d'infanzia del territorio regionale è stata realizzata attraverso l'utilizzo del "Sistema qualità dei servizi educativi per l'infanzia in Regione Toscana" (vedi appendice al volume).

Il documento è stato elaborato nel 2015 da un tavolo tecnico composto da referenti della Regione Toscana, esperti dell'Istituto degli Innocenti e da alcune coordinatrici pedagogiche di servizi educativi per l'infanzia sia pubblici che privati operanti sul territorio.

Il documento, elaborato con l'obiettivo di mettere a disposizione dei sistemi territoriali gli strumenti aggiornati per svolgere l'attività di monitoraggio della qualità dei servizi, è suddiviso in due parti:

- *gli orientamenti per la qualità*
- *lo strumento di valutazione della qualità.*

La prima parte costituisce sia un utile supporto per chiunque sia interessato a realizzare nuovi servizi educativi - avendo in questo caso una funzione simile a quella di un "manuale" - sia una guida per chi si voglia impegnare in un'attività di valutazione della qualità di un servizio, utilizzando, in questo caso, lo strumento di valutazione presentato nella seconda sezione del sistema qualità.

La prospettiva di base che ha ispirato l'elaborazione del "Sistema qualità dei servizi educativi per l'infanzia in Regione Toscana" è stata di concepire la qualità come concetto multidimensionale e processuale, intendendosi con questo che la qualità di un servizio educativo non è mai determinata da un fattore singolo, bensì rappresenta il risultato del concorso sinergico di diversi elementi che la compongono. Inoltre, perseguire la qualità significa lavorare per tenere attiva e vitale quella tensione a fare sempre meglio, quella ricerca, quella capacità riflessiva sul proprio operato, che può evitare di entrare nella routine e perciò di fare passi indietro, anche nelle migliori esperienze.

Sono state individuate le seguenti 5 dimensioni fondamentali della qualità:

- *Ambiente, spazio, arredi e materiali*

L'attenzione si concentra sull'organizzazione dell'ambiente del servizio educativo (inteso insieme come architettura, presenza e disposizione degli arredi e dei materiali di gioco), pensando che non siano un elemento neutro né di poco significato, ma



solo che una sua attenta organizzazione possa orientare e favorire le esperienze dei bambini che accoglie.

- *Assetto organizzativo*

Il tema delle risorse umane impiegate nei servizi (educatrici, operatrici, coordinatrici...) e di come viene organizzato il lavoro, per garantire le attività di formazione, per incontrare le famiglie e per condividere all'interno del gruppo di lavoro riflessioni e momenti di confronto.

- *Programmazione del servizio*

Il riconoscimento del nido nel suo valore educativo e come primo tassello della formazione di un individuo. Ragione per cui le esperienze proposte ai bambini e alle famiglie necessitano di essere pensate e programmate, organizzando i vari momenti della giornata e con particolare cura alcuni periodi significativi, come l'ambientamento.

- *Relazioni e processi di esperienza*

L'attenzione al tema delle relazioni tra adulti e tra adulti e bambini per un'offerta aperta al possibile che accolga e valorizzi il protagonismo individuale dei bambini e ponga attenzione al tema dell'osservazione, documentazione e riflessione sulle esperienze

- *Relazioni con le famiglie, gli altri servizi e il Territorio*

Le famiglie sono co-protagoniste del progetto educativo e i servizi per l'infanzia sono un contesto privilegiato di socializzazione e di confronto delle esperienze genitoriali, nonché un spazio permeabile, aperto e in relazione con le altre agenzie formative del territorio, per prima la scuola dell'infanzia e con tutto ciò che il contesto locale offre, ma anche con i servizi sociali territoriali e i servizi sanitari.

Ciascuna delle cinque dimensioni della qualità vengono descritte ed esplicitate nella prima parte degli orientamenti, che è fondamentale conoscere anche per la compilazione del questionario di valutazione, che si trova nella seconda parte



e che si compone di una serie di item che, in forma sintetica, riprendono i contenuti trattati in precedenza.

La compilazione dello strumento di valutazione richiede una permanenza nel servizio da parte del valutatore per un tempo non inferiore alle 5 ore, da dedicare prevalentemente a:

- osservare direttamente l'organizzazione dell'ambiente e delle situazioni e al contempo osservare di processi di relazione che coinvolgono bambini e adulti (genitori compresi);
- consultare la documentazione predisposta dal gruppo di lavoro per descrivere l'organizzazione del servizio e la proposta pedagogica pensata per i bambini e le famiglie;
- intervistare un referente interno del servizio per il racconto delle esperienze in corso e per approfondire gli aspetti non possono essere colti immediatamente.

Per ciascun item può essere attribuito un punteggio di:

- 1=critico,
- 2=insufficiente,
- 3=sufficiente,
- 4=buono,
- 5=ottimo.

Possono essere attribuite anche valutazioni intermedie alle unità, per una gamma complessiva di 10 variabili di punteggio.

Lo strumento consente di individuare un punteggio di sintesi finale che è il risultato della media di tutte le valutazioni ma, prima di questo, è interessante calcolare il punteggio medio in ciascuna dimensione e disegnare il *profilo di valutazione*, ovvero la curva che si ottiene unendo i valori medi ottenuti in ogni dimensione disegnati su un istogramma.

Il profilo di qualità di un servizio descrive immediatamente i punti di forza e i punti di debolezza del servizio stesso ed è utile per definire eventuali piani di miglioramento.



Per quanto riguarda la strumentazione utilizzata per il calcolo dei costi di gestione dei servizi, questa è stata costituita dalle maschere di immissione dati del sistema informativo regionale SIRIA (vedi appendice al volume).

Gli elementi informativi raccolti riguardano in particolare due aspetti:

- i costi di gestione del servizio;
- gli elementi che definiscono il suo assetto organizzativo, con particolare riferimento ai dati riferiti alla numerosità e all'età dei bambini accolti e al tempo previsto di loro frequenza del servizio.

Sono infatti proprio questi elementi che consentono di calcolare l'indicatore del *"costo medio per ora/bambino di servizio erogato"*, individuato come riferimento per valutare il costo del servizio.

LA CAMPAGNA DI RILEVAZIONE

2.3

La parte dell'indagine di maggior momento organizzativo e realizzativo è stata quella relativa alla rilevazione della qualità dei nidi d'infanzia toscani, per la quale è stata impiegata una coppia di rilevatori che contestualmente hanno visitato la stessa unità d'offerta. Ciascuna coppia è stata composta da:

- un ETERO valutatore, incaricato dal Centro Regionale;
- un AUTO valutatore, individuato dal coordinamento zonale nella cui area territoriale si collocava l'unità di offerta interessata.

Tenuto conto dell'alto numero di unità di offerta interessate – ben 794 – e la loro dislocazione diffusa sull'intero territorio regionale, il gruppo dei rilevatori del Centro Regionale è stato composto da 16 persone, reclutate attraverso una selezione pubblica e incaricate dall'Istituto degli Innocenti.

I collaboratori del Centro Regionale sono stati selezionati fra candidati in possesso di titolo di studio universitario, con laurea afferente alle discipline di scienze dell'educazione, scienze della formazione e psicologia, e con esperienza di lavoro maturata nel settore dei nidi d'infanzia. Inoltre, al fine di garantire l'assenza di qualsiasi conflitto di interesse, nonché il valore della terzietà del processo di valutazione, si è ritenuto opportuno inserire fra i requisiti di ammissibilità al bando la clausola che i candidati non avessero alcun rapporto di lavoro con nessuna organizzazione pubblica o privata che in vario modo fosse titolare e/o gestore di servizi educativi per l'infanzia sul territorio della Regione Toscana.

Questo gruppo di persone ha seguito una formazione specifica per l'utilizzo dello strumento di valutazione della qualità prima dell'avvio della campagna di rilevazione e durante tutto il processo ha potuto contare su ulteriori incontri individuali e di gruppo, nonché su un'assistenza tecnica da remoto che li ha seguiti costantemente nel loro lavoro.

Quanto invece al gruppo degli AUTO valutatori, la responsabilità della rilevazione dei servizi afferenti alla propria zona è stata assunta da ognuno dei 35 organismi di coordinamento zonale operativi sul territorio regionale. Ciascun coordinamento zonale ha individuato i propri rilevatori secondo la modalità organizzativa più pertinente in relazione alla complessità del proprio territorio, coinvolgendo referenti dei servizi educativi sia pubblici che privati.



Nella programmazione dell'impegno dei diversi AUTO valutatori, i coordinamenti zonali hanno comunque evitato di affidare l'incarico a persone direttamente legate – nell'ambito di funzioni di referenza e/o coordinamento – ai servizi stessi.

Se infatti il principio della terzietà è stato precisamente e sistematicamente rispettato nei piani di visita assegnati ai rilevatori del Centro Regionale, è ovvio che ai medesimi orientamenti e regole metodologiche si è ispirato anche il piano di abbinamenti che il coordinamento zonale ha definito con i propri rilevatori.

Il coordinamento zonale ha gestito, inoltre, la regia complessiva della rilevazione sul proprio territorio, l'individuando procedure condivise e attivando momenti di raccordo e confronto tra i diversi rilevatori del coordinamento zonale impegnati nell'indagine. Queste sono state anche occasioni per riflettere su quanto emergeva dalle rilevazioni effettuate.

Prima dell'avvio della campagna di rilevazione, tutti i componenti degli organismi di coordinamento zonale sono stati invitati a partecipare ai seminari territoriali organizzati dal Centro Regionale, fra la fine del 2017 e l'inizio del 2018¹⁵, per assistere alla presentazione del disegno complessivo dell'indagine e ricevere alcuni suggerimenti metodologici sulla conduzione del sopralluogo nel servizio.

Quanto, infine, all'addestramento per l'utilizzo dello strumento di valutazione, anche i componenti dei coordinamenti zonali hanno potuto partecipare agli incontri formativi all'uopo realizzati presso l'Istituto degli Innocenti.

La campagna di rilevazione della qualità ha preso avvio il 5 febbraio e si è conclusa il 30 giugno 2018.

¹⁵ I seminari sono stati realizzati nelle seguenti date e sedi: il 13 novembre a Poggibonsi, il 22 novembre ad Arezzo, il 27 novembre a Prato, il 29 novembre a Livorno, il 4 dicembre a Massa, il 10 gennaio a Follonica e il 12 gennaio a Scandicci.



Molte delle visite, tuttavia, si sono realizzate entro il mese di maggio per poter assistere e registrare il funzionamento "ordinario" del servizio e meno legato alle attività all'aperto, come abitualmente avviene con l'avvicinarsi al periodo di chiusura estiva.

Prima dell'inizio dell'indagine, sono stati inviati ai referenti dei coordinamenti zonali i calendari delle visite con l'abbinamento del giorno alla singola unità d'offerta, e comunque in tempo utile per poter organizzare la contestuale presenza dell'AUTO valutatore espressione della zona.

Ciascun rilevatore del Centro Regionale ha visitato circa 50 unità d'offerta, dislocate mediamente in tre diverse zone educative.

Ciascun rilevatore del Centro Regionale ha inviato con un certo anticipo una e-mail al titolare del servizio, e per conoscenza al referente del coordinamento zonale, per prendere contatto direttamente e per organizzare nel dettaglio il sopralluogo: orario di inizio, punto di ritrovo ecc.

Spesso i rilevatori si sono spostati utilizzando i mezzi pubblici, potendo contare sul generoso supporto logistico dei operatori dei Comuni interessati.

Rispetto al calendario inviato, i rilevatori del Centro Regionale hanno generalmente accolto positivamente alcune proposte di modifica sollecitate dal territorio (per spostamento di data o spostamento di servizio).

Nei casi in cui non è stato proprio possibile modificare il calendario, il coordinamento zonale ha attivato strategie correttive rispetto alla propria organizzazione, avvalendosi della collaborazione di colleghi di altri Comuni.

ETERO e AUTO valutatori hanno preliminarmente condiviso alcune indicazioni di orientamento riguardo all'utilizzo dello strumento e alla gestione della visita nel nido, che tengono conto di:

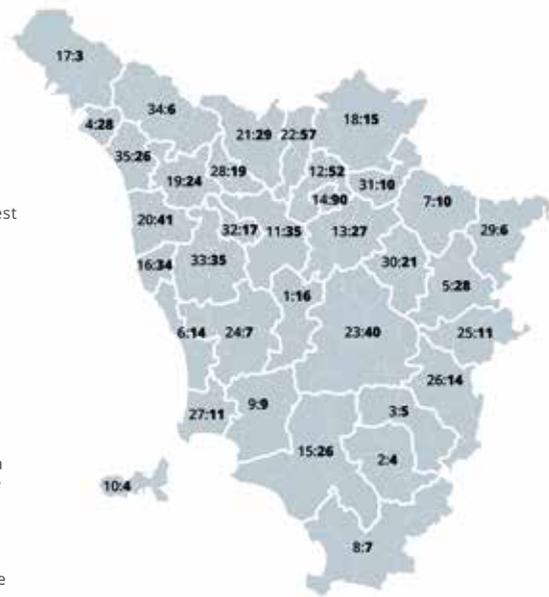
- sostare nel servizio per almeno 4 ore nel corso della mattina, a partire dal momento dell'entrata dei bambini e delle famiglie al nido, per assistere alle situazioni di gioco e di cura, compreso l'accompagnamento al riposo;
- mantenere durante la visita un comportamento "neutro" in modo da non modificare il consueto svolgimento della giornata tipo e non distrarre il personale in servizio, compreso il fatto di non intervenire nelle situazioni in corso se non richiesto esplicitamente;
- dedicare la prima parte del tempo della visita all'osservazione diretta del contesto e delle diverse situazioni di esperienza in corso, stando possibilmente seduti con le spalle al muro;
- dedicare la seconda parte della visita all'intervista del referente del servizio e alla consultazione dei documenti;
- compilare individualmente il questionario.

Durante la campagna di rilevazione, in raccordo con i referenti zonali e i titolari dei servizi, è stato necessario escludere dall'indagine 13 unità d'offerta per motivi inerenti erronea identificazione dei servizi come nidi (Comuni di Fivizzano, Massa e Cozzile e Capannori), inattività del servizio nell'anno educativo di riferimento (Comuni di Montiano e Montepulciano), temporanea diversa collocazione del servizio per interventi di manutenzione straordinaria in corso di svolgimento (Comune di Sesto Fiorentino) o anche cessazione di attività nel corso dell'anno educativo di riferimento (comune di Ponsacco).



Grafico 2.
Unità di offerta di nido, sezione primavera e Centri 0-6 confermate nell'universo di indagine dopo la realizzazione della campagna di rilevazione (dato in grassetto) per Zona educativa

- 1: Alta Val d'Elsa
- 2: Amiata Grossetana
- 3: Amiata Val d'Orcia
- 4: Apuane
- 5: Aretina
- 6: Bassa Val di Cecina
- 7: Casentino
- 8: Colline dell'Albegna
- 9: Colline Metallifere
- 10: Elba
- 11: Empolese
- 12: Fiorentina Nord-Ovest
- 13: Fiorentina Sud-Est
- 14: Firenze
- 15: Grossetana
- 16: Livornese
- 17: Lunigiana
- 18: Mugello
- 19: Piana di Lucca
- 20: Pisana
- 21: Pistoiese
- 22: Pratese
- 23: Senese
- 24: Val di Cecina
- 25: Val di Chiana Aretina
- 26: Val di Chiana Senese
- 27: Val di Cornia
- 28: Val di Nievole
- 29: Val Tiberina
- 30: Valdarno
- 31: Valdarno e Valdisieve
- 32: Valdarno Inferiore
- 33: Valdera
- 34: Valle del Serchio
- 35: Versilia



Al termine del primo semestre dello stesso anno 2018 in cui si compiva la campagna di rilevazione sul territorio per la valutazione della qualità, si completava anche la rilevazione dei dati sui costi di gestione delle stesse unità di offerta interessate dall'indagine. L'acquisizione di questi dati si è realizzata – come di consueto – mediante alimentazione del sistema informativo regionale SIRIA con particolare riguardo alla sezione dello stesso dedicata a raccogliere annualmente i dati sui costi di gestione dei servizi educativi operativi in Toscana.

LA VALIDAZIONE DEI DATI E LA STABILIZZAZIONE DEL DATA SET



di Aldo Fortunati, Francesco Nuti,
Arianna Pucci e Marco Zelano

I DATI SULLA QUALITÀ

Una volta conclusa la rilevazione sul campo, l'impegno dei rilevatori terminava con l'immissione dei dati rilevati nei servizi loro assegnati su un foglio di excel, i cui campi informativi rispecchiavano fedelmente quelli del questionario cartaceo utilizzato per la rilevazione. La fase di immissione dati, pur non presentando elementi di particolare difficoltà di esecuzione, per la sua natura ripetitiva e meccanica può indurre un effetto alienazione in chi riporta i dati dalla scheda cartacea al formato elettronico, introducendo una componente di errore, difficilmente individuabile a posteriori. Per cercare di limitare questa componente, ma anche per rendere più agevole il lavoro dei rilevatori, nel foglio excel sono stati previsti una serie di vincoli, che non permettevano l'inserimento di valori al di fuori di un range predefinito, e dei menù a tendina nei quali venivano proposte una serie di opzioni alternative che esaurivano le possibili modalità di risposta. Attraverso questi accorgimenti si

è cercato di limitare gli errori di digitazione, usuali nella fase di immissione dei dati. Si tenga presente che la matrice ottenuta mettendo insieme le rilevazioni sulla qualità delle 794 unità di offerta costitutive del campione contiene circa 192.000 celle.

La prima fase di controllo della qualità dei dati ha riguardato proprio la verifica della rispondenza delle informazioni immesse rispetto ai vincoli previsti. L'uso da parte di alcuni rilevatori di fogli di calcolo diversi da excel ha permesso loro di bypassare i vincoli ed immettere quindi valori non conformi e per questi è stato necessario quindi procedere ad una correzione. In alcuni casi infatti le valutazioni sono state espresse attraverso lettere e non cifre, in altri è stata usata la numerazione anglosassone (che usa il punto invece della virgola per indicare i decimali) ed infine sono stati immessi elementi di testo laddove la cella doveva essere lasciata vuota. Il numero di casi in cui è stato necessario intervenire per questo tipo di problematiche è risultato comunque molto limitato.

I giudizi sintetici espressi dai rilevatori sono stati analizzati ulteriormente tenendo conto delle note fornite a corredo dell'indicazione numerica. Questa onerosa operazione ha avuto un duplice effetto: da una parte ha permesso di integrare dei dati mancanti, dall'altro ha permesso di rettificare il giudizio espresso a fronte di una descrizione non pienamente congruente.

Una volta terminata questa fase si è proceduto all'analisi della qualità dei dati in termini di risultati medi, operazione effettuata per singola dimensione e relativamente ad ogni servizio censito. Il calcolo di questo indicatore mirava, in prima battuta, a comparare i risultati derivanti dal valutatore esterno e quello interno, e successivamente tra i valutatori nel complesso.

Questo primo carotaggio sui dati risultava necessario per far emergere se tra i vari rilevatori ci fosse stato un uso fortemente diversificato dello strumento di rilevazione. Peraltro, le caratteristiche del questionario utilizzato rendevano necessaria questa attenzione alla modalità di utilizzo, per i motivi che seguono. Per ogni items del questionario, infatti, i rilevatori erano tenuti ad esprimere il loro giudizio su quello che osservavano attraverso una scala (detta scala Likert) di valori da scegliere tra 1, 1,5, 2, 2,5, 3, 3,5, 4, 4,5, 5. Come è stato autorevolmente osservato, l'uso di una scala numerica (metrica) per l'assegnazione di una misura a "stati" o "proprietà" osservate che, per loro natura, non sono misurabili, come inteso nelle scienze fisiche, introduce la possibilità di distorsione nei giudizi attraverso una forte personalizzazione nell'uso della scala. Si tratta peraltro di un atteggiamento del tutto naturale, laddove ogni rilevatore, per sensibilità e formazione personale, decodifica a suo modo ciò che ha osservato nei nidi e indica la sua valutazione. Avendo utilizzato una squadra di 16 rilevatori, sebbene formati sull'utilizzo dello strumento di rilevazione e seguiti costantemente durante la discesa sul campo, per dubbi



interpretativi o problemi, era del tutto lecito aspettarsi una variabilità nei giudizi espressi che andasse ben al di là delle differenze oggettivamente riscontrabili tra i nidi toscani. Si è quindi reso necessario apportare degli interventi correttivi a posteriori, nei casi in cui l'uso fortemente personalizzato della scala avesse amplificato in maniera anomala differenze nella qualità riscontrata. Il correttivo introdotto ha inteso quindi ricondurre le valutazioni in un ambito di confrontabilità più coerente.

Per questo scopo sono stati innanzitutto definiti dei criteri che segnalassero le anomalie, al fine di intercettare tutti i casi in cui il rilevatore fosse stato eccessivamente generoso o critico nei confronti di un servizio, con la conseguenza di utilizzare in maniera ricorrente punteggi molto alti o molto bassi. Per arrivare ad evidenziare tali casi, per ogni nido è stata calcolata la distribuzione percentuale dei voti utilizzati (ossia in quanti casi è stato utilizzato il giudizio "1", "1,5" e così via per tutta la scala). In seconda battuta, sono state calcolate le distribuzioni percentuali medie per gruppi di nidi secondo il rilevatore e la zona di appartenenza del nido, con l'idea che questo fosse il blocco principale all'interno del quale valutare gli atteggiamenti dei rilevatori (si tenga presente che la maggior parte dei rilevatori ha visitato nidi di più zone). Sono stati quindi ottenuti 57 gruppi e di conseguenza 57 distribuzioni. Si è stabilito che l'anomalia si registrasse in presenza di un ricorso sbilanciato su valutazioni molto negative (1, 1,5 e 2), e/o simmetricamente molto positive (4, 4,5 e 5). L'anomalia, segnalata con il punto giallo nel grafico che segue, emergeva se il valore dato dalla somma delle percentuali dei due gruppi, risultava esterno all'intervallo dato dalla media dei 57 valori più o meno il relativo scarto quadratico medio. Questo approccio basato sulla distanza è risultato efficace nell'intercettare i gruppi di nidi penalizzati da valutazioni eccessivamente severe o premiati da punteggi decisamente generosi. La procedura appena descritta è stata

applicata alle 5 dimensioni ed ha portato a mettere sotto attenzione mediamente circa 20 gruppi di nidi per dimensione, gruppi che nella gran parte dei casi ricorrono tra le varie dimensioni, a testimonianza di un atteggiamento valutativo non pienamente corretto da parte del rilevatore, che prescindeva dalla dimensione analizzata.

Grafico 3. Gruppi di unità di offerta secondo il rilevatore e la zona di appartenenza del nido che registrano dati anomali nella valutazione di qualità (segnalati in giallo).



Una volta individuati i gruppi critici si è proceduto con interventi correttivi che hanno avuto un effetto “deflattivo” sul dato originario, al fine di mitigarne la distorsione rilevata. L'intervento, in pratica, è consistito nella sostituzione dei valori nel gruppo di (1, 1,5 e 2) e di (4, 4,5 e 5), con un valore ricalcolato in base alle esigenze di mitigare giudizi evidentemente troppo severi o troppo generosi. Per far questo, per ogni nido censito si è preso come riferimento il punteggio medio complessivo, ottenuto su tutte le dimensioni – considerato un indicatore della tendenza ad assegnare punteggi alti o bassi indipendentemente dalla specifica dimensione osservata – e si è sottratto alla corrispondente media della dimensione. All'interno dei gruppi risultati critici si è poi calcolata la media degli scostamenti, considerati in valore assoluto. Questo scostamento medio, che oscilla tra 0,4 e 0,7, è stato poi utilizzato in maniera additiva ai singoli punteggi delle due classi di valori oggetto di attenzione, nei casi in cui necessitasse migliorare valutazioni eccessivamente negative, facendo aumentare le valutazioni medie della dimensione. Di contro, per i casi nella situazione opposta, è stato sottratto.

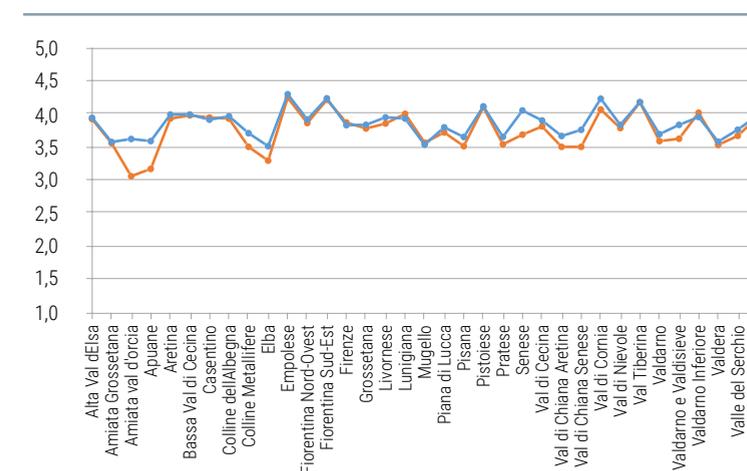


L'effetto di questa operazione, come emerge con chiarezza dal grafico che segue, ha prodotto l'effetto di smussare i picchi in positivo o in negativo, legati ad un uso della scala di valutazione fortemente concentrato sui valori estremi della serie. Nello specifico, il grafico rappresenta le variazioni dei giudizi per Zona, tra il dato medio calcolato sulle valutazioni indicate dai rilevatori esterni al servizio e quello ricalcolato, “deflazionato” della distorsione riscontrata e prendendo inoltre in considerazione la correzione operata sulle valutazioni a seguito dell'analisi delle note.

L'effetto del ricalcolo ha effetti ad intensità variabile sulle valutazioni medie nelle varie zone (visibile dalla distanza tra le due linee), non interessando affatto 16 zone.

Grafico 4. Giudizi medi complessivi per zona derivanti dai voti dell'etero valutatore e ricalcolati a seguito di deflazione e analisi delle note

- media etero
- media dopo deflazione e analisi note



I DATI SUI COSTI DI GESTIONE E SULL'ASSETTO ORGANIZZATIVO E IL CALCOLO DELL'INDICATORE DEL "COSTO MEDIO PER ORA/BAMBINO DI SERVIZIO EROGATO"

3.2

Esaminiamo a questo punto i dati sui costi di gestione dei nidi d'infanzia oggetto dell'indagine, dati rilevati dal sistema informativo SIRIA a maggio 2018, con riferimento all'anno solare 2017.

La rilevazione sui dati economici ha interessato solamente i servizi attivi nei due anni educativi a cavallo del 2017, escludendo pertanto i servizi di nuova attivazione e quelli inattivi nel 2016/17 o nel 2017/18.

Ulteriori esclusioni hanno riguardato i servizi interessati da subentri di nuovi soggetti titolari o gestori tra il 2017 e il 2018, data la difficoltà a reperire dati di bilancio attendibili.

A seguito di tale restringimento dei casi oggetto di rilevazione, il costo ora/bambino è stato calcolato su un totale di 781 nidi.

Il campione di servizi così definito è stato oggetto di alcuni controlli di qualità del dato, che hanno evidenziato la necessità di ricodificare alcuni valori giudicati scarsamente attendibili. Le ricodifiche hanno interessato le seguenti variabili:

- modalità di gestione dei servizi pubblici: sono stati ricodificati come "gestione indiretta" i casi con 0 costi diretti per personale educativo e presenza di costi per "acquisto servizi";
- convenzionamento dei servizi privati: sono stati ricodificati come "convenzionati" i casi con presenza di "entrate da convenzionamento"; viceversa sono stati ricodificati come "non convenzionati" i casi con 0 entrate da convenzionamento;
- giorni di funzionamento, in questo caso sono state effettuati due tipi di ricodifica:
 - sono state ricodificate le date di apertura e chiusura (che potevano riguardare giorno, mese ed anno palesemente errati) anche con riferimento alle sospensioni di Natale e Pasqua;
 - è stato ricodificato il numero di giorni di funzionamento, adottando il seguente criterio. Per ogni unità di offerta è stato confrontato il numero di giorni di funzionamento dichiarato in SIRIA con il corrispondente numero di giorni desumibili dal calendario (ricodificato) di funzionamento; nei casi in cui la differenza risultante da tale confronto fosse non superiore a 10 giorni (bilanciando entro questo margine il maggior numero di giorni imputabili ad errori commessi nell'indicare il calendario di funzionamento con il minor numero di giorni imputabili ad ulteriori periodi di sospensione del servizio non previsti dal sistema informativo, ad esempio in concomitanza del 25 aprile, 1 maggio o di ferragosto) è stato considerato valido il numero totale di



giorni dichiarato in SIRIA: questi casi sono risultati pari a 689. Nei casi in cui la differenza risultante da tale confronto fosse superiore a 10 giorni (92 casi) è stato confrontato il numero di giorni di funzionamento dichiarato in SIRIA con il range di giorni di funzionamento "tipico" (>194 e <226) adottato in precedenti analisi; nei casi in cui il numero di giorni di funzionamento dichiarato fosse compreso in tale range, questo valore è stato considerato valido (38 casi), nei casi in cui il numero di giorni di funzionamento dichiarato NON fosse compreso in tale range, il confronto è stato effettuato con il numero di giorni desumibili dal calendario (ricodificato) di funzionamento, nei casi il numero di giorni desumibili dal calendario fosse compreso nel range di riferimento, questo valore è stato considerato valido (27 casi), mentre infine nei casi in cui il numero di giorni desumibili dal calendario NON fosse compreso nel range di riferimento, è stato considerato valido il valore più vicino al range, confrontando il numero di giorni desumibili dal calendario (18 casi validi) ed il numero di giorni di funzionamento dichiarato (9 casi validi).

A seguito della ricodifica del numero di giorni di funzionamento annuale, il corrispettivo monte ore di frequenza è stato diminuito proporzionalmente al numero di giorni con funzionamento ridotto eventualmente dichiarati nella scheda di rilevazione 2016/17 con riferimento al periodo estivo.

Come accennato precedentemente, il costo ora/bambino di servizio erogato combina dati di bilancio con quelli di funzionamento, desumibili dal calendario di apertura all'utenza, dato, quest'ultimo, che il sistema informativo SIRIA raccoglie per anno educativo, sovrapponendo pertanto due anni solari consecutivi. Per allineare temporalmente i dati si è quindi proceduto al calcolo del funzionamento complessivo per l'anno 2017, combinando il periodo gennaio-luglio dell'anno educativo 2016/17, con quello settembre-dicembre dell'anno educativo 2017/18.



All'esito delle operazioni di cui sopra è stato possibile calcolare per ogni unità di offerta compresa nel campione il "costo medio per ora/bambino di servizio erogato".

La lettura dei dati che ne sono derivati ha posto sotto evidenza la grande variabilità dei valori dell'indicatore nei casi presi in esame e in particolare il suo diversificarsi anche in misure molto lontane da quelle della media del campione.

Tenendo conto di questo – e in particolare dell'esigenza di poter contare su dati validi per poter misurare la relazione fra punteggio sulla qualità e valore dell'indicatore sul costo medio per ora/bambino di servizio erogato, si è ritenuto di procedere nella direzione di diversificare il numero di casi presi in esame a seconda dell'orbita territoriale presa a riferimento per l'analisi, nel modo seguente:

- mantenere tutti i casi del campione per la restituzione dei risultati a livello di singolo comune, evidenziando in questo contesto i casi da rendere oggetto di una verifica per gli aspetti relativi a costi e assetto organizzativo. Questi dati non sono riportati nel presente rapporto, ma sono stati resi disponibili ad ogni singolo comune in occasione dei seminari di restituzione svolti nel periodo compreso fra il mese di marzo 2019 e il mese di maggio 2019¹⁶
- ridurre i casi del campione oggetto di analisi a livello di zona educativa a quelli per i quali il costo ora/bambino di servizio erogato risulta avere un valore compreso tra un limite inferiore dato dal valore del 1° quartile della serie di dati meno la differenza tra il 3° ed il 1° quartile (differenza interquartile) e un limite superiore ottenuto sommando al 3° quartile la stessa differenza. Questi dati sono riportati nell'apparato statistico e di corredo (tavola 3); essi sono altresì una delle basi per l'analisi

¹⁶ Calendario dei seminari: il 14 marzo a Firenze; il 28 marzo a Siena; il 04 aprile a Montevarchi; l'8 aprile a Piombino, l'11 aprile a Lucca; il 18 aprile a Pistoia e il 9 maggio a Pontedera.

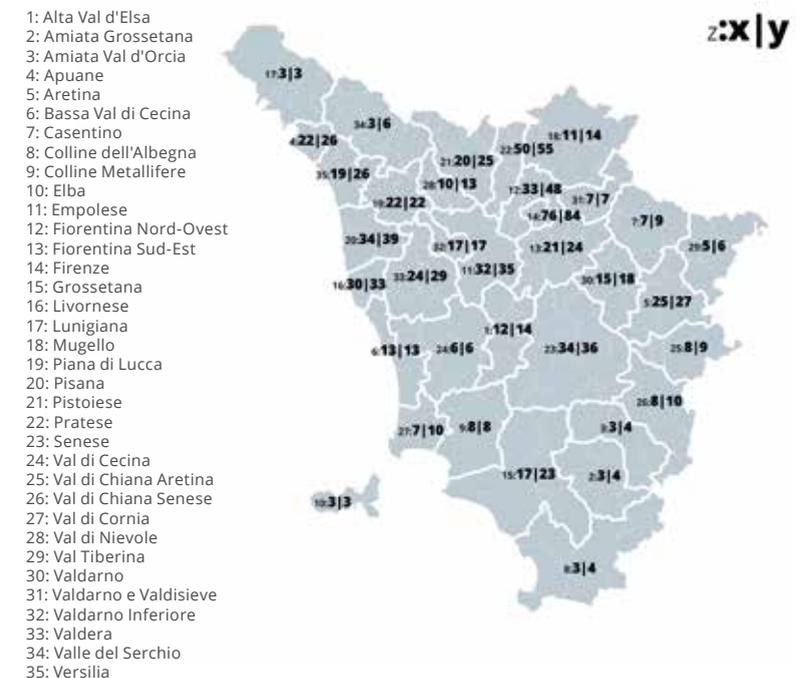


dei risultati svolta nel capitolo seguente;

- ridurre i casi del campione oggetto di analisi a livello di complessiva orbita regionale a quelli che hanno un valore del costo ora/bambino di servizio erogato compreso tra il valore medio regionale +/- deviazione standard. Questi dati sono la principale base per l'analisi dei risultati svolta nel capitolo seguente.

Il grafico seguente sintetizza la situazione sopra descritta.

Grafico 5.
Numero di casi oggetto di elaborazione e analisi a livello di Regione (x) e Zona educativa (y).



LA DEFINIZIONE DEI GRUPPI DI RIFERIMENTO ALL'INTERNO DELL'UNIVERSO

3.3

L'universo dei nidi d'infanzia della Regione Toscana oggetto dell'indagine, come in precedenti indagini, è stato successivamente ripartito in gruppi di unità d'offerta riaggregati in relazione alle diverse forme di possibile titolarità e gestione. I gruppi che se ne sono ricavati sono stati quindi 4, che a seguito delle verifiche¹⁷, sono risultati avere la seguente numerosità:

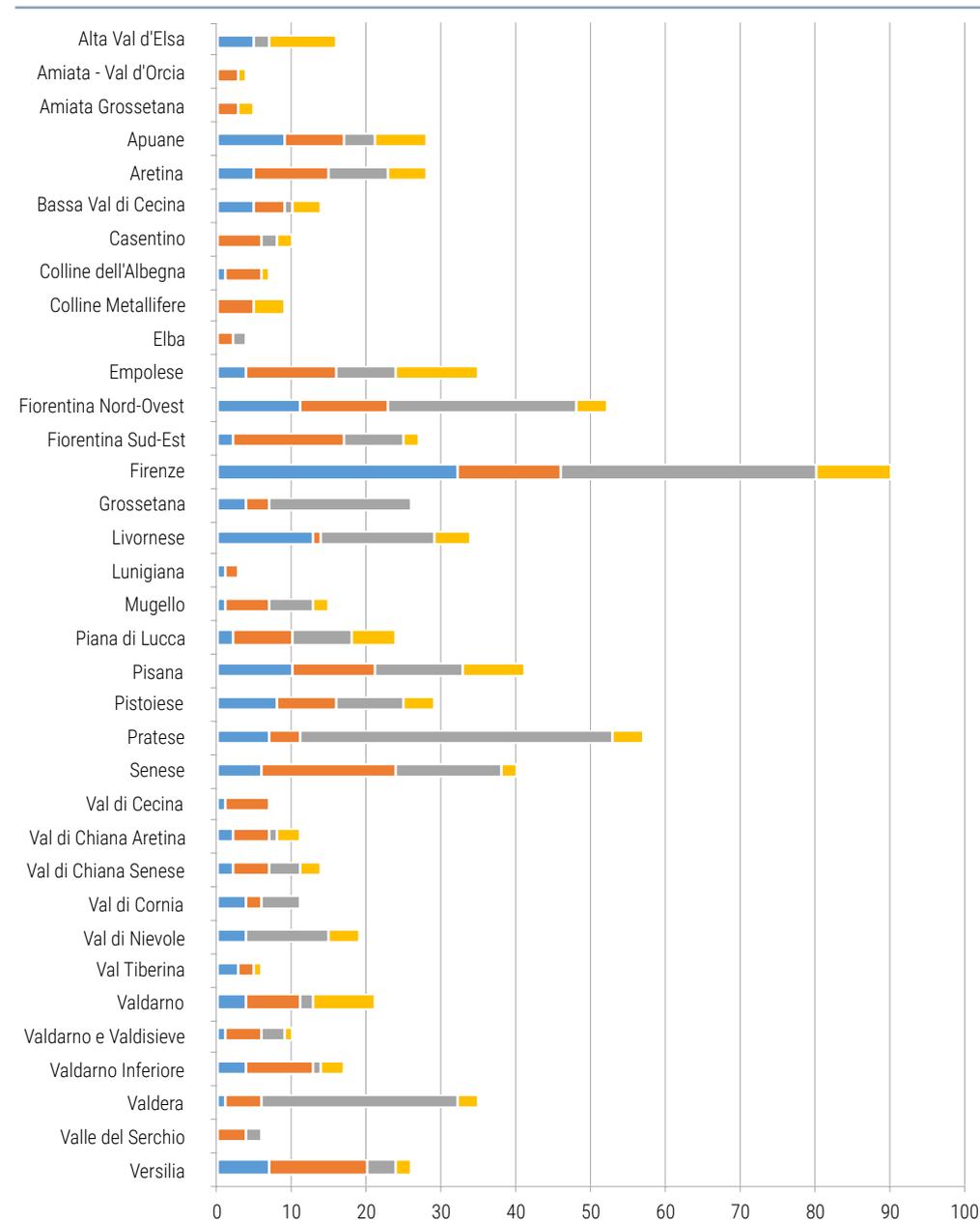
- servizi pubblici a gestione diretta
- servizi pubblici a gestione indiretta o affidata
- servizi privati convenzionati con il pubblico
- servizi privati non convenzionati

La decisione di riproporre questa ripartizione va nella direzione di porre sotto attenzione – nella conseguente analisi dei risultati – le possibili forme di relazione, in termini di somiglianze e differenze, fra le quattro diverse forme con cui i servizi sono presenti nel sistema dell'offerta, nel presupposto che la prospettiva del sistema integrato richieda di analizzare e sottoporre a monitoraggio e verifica il modo con cui il pluralismo delle forme di titolarità e gestione dei servizi si sposa o meno con una coerenza generale all'interno della rete dei servizi.

¹⁷ Partendo dalle indicazioni fornite dal titolare del servizio che ha curato la compilazione su SIRIA, si è operata una ricodifica sia per i nidi pubblici a gestione diretta (non sono considerati come tali i nidi che NON dichiarano spese dirette per personale ma solamente spese per "acquisto servizi". Tali casi sono stati ricodificati come nidi "pubblici a gestione indiretta") che per i nidi privati convenzionati (non sono considerati come tali i nidi che auto-dichiarano di essere convenzionati per l'anno educativo considerato, dichiarando però un importo delle "entrate da convenzionamento" pari a 0).

Grafico 6. Unità di offerta oggetto di analisi per forma di titolarità e gestione e per Zona educativa

Pubblica in gestione diretta
Pubblica in gestione affidata
Privata convenzionata
Privata non convenzionata



L'ANALISI DEI RISULTATI



di Aldo Fortunati, Arianna Pucci
e Marco Zelano

INTRODUZIONE: COME RAPPRESENTARE LA RELAZIONE FRA QUALITÀ E COSTI?

Sebbene nel percorso di analisi e commento ai dati emergenti dall'indagine cercheremo nel seguito di collaudare una modalità di rappresentazione sintetica e unitaria dei valori registrati con riferimento ai due indicatori di riferimento – il punteggio di qualità e il costo medio per ora/bambino di servizio erogato – la nostra analisi parte dal considerare i due indicatori come diversi e dall'obiettivo di dar conto del modo in cui interagiscono fra di loro.

Per questo scopo – come peraltro già fatto in occasione dell'indagine pilota svolta nel 2015¹⁸ – ci serviremo innanzitutto del classico piano cartesiano, utilizzando l'asse orizzontale

¹⁸ *Fra qualità e costi. Per lo sviluppo sostenibile del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia*, Collana editoriale L'educazione zerosei, 2018, scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/qualita-costi-2018>

dell'ascissa per ospitare la scala di valutazione della qualità, graduata fra "critico", "insufficiente", "sufficiente", "buono" e "ottimo", e dedicando l'asse verticale delle ordinate per rappresentare il valore del costo per ora/bambino di servizio erogato lungo una scala compresa fra € 0,00 e € 9,00.

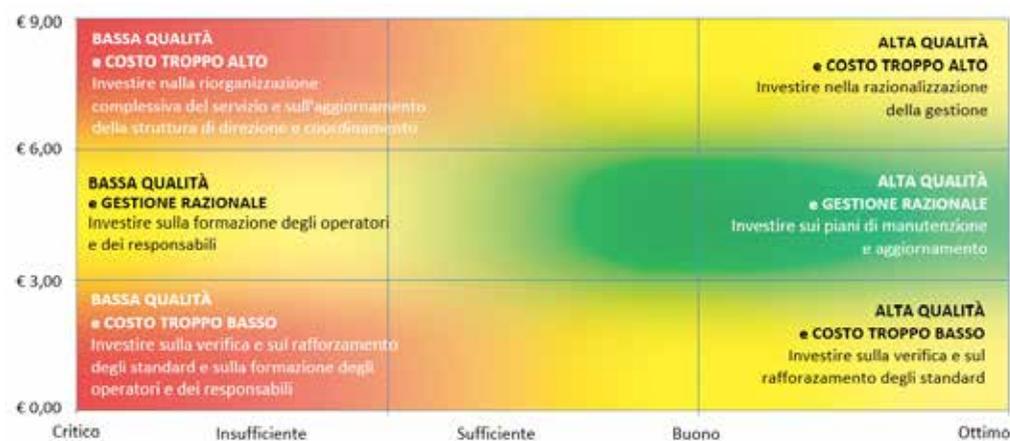
La colorazione delle diverse aree identificabili nel piano utilizza il codice semaforico per rappresentare le seguenti caratteristiche relative ad ognuno dei tre colori:

- **area rossa: situazione problematica** nella quale la qualità è bassa e i costi di gestione sono o troppo alti o troppo bassi;
- **area gialla: situazione da attenzionare** nella quale la qualità è bassa e i costi di gestione sono nella media, o la qualità è alta e i costi di gestione sono o troppo alti o troppo bassi;
- **area verde: situazione corretta** nella quale la qualità è alta e i costi di gestione sono nella media.

Va da sé che ognuna delle situazioni – o dei gruppi di situazioni – di cui sopra non solo consente di attribuire una precisa valutazione al caso in esame, ma anche al contempo di identificare le opportune azioni di miglioramento da adottare: il posizionamento dei diversi casi esaminati sul piano conduce cioè automaticamente a poter formulare una sorta di diagnosi (quale valutazione può essere fatta per il caso) e anche di una prognosi (quali attività possono essere svolte per migliorare la situazione).

Il grafico 7 rappresenta in sintesi gli elementi sopra descritti.

Grafico 7.
Piano per la identificazione della posizione dei casi esaminati in relazione al punteggio di qualità e al valore dell'indicatore del costo medio per ora/bambino di servizio erogato.



QUALITÀ E COSTI: UNA PRIMA LETTURA DEI DATI

4.2

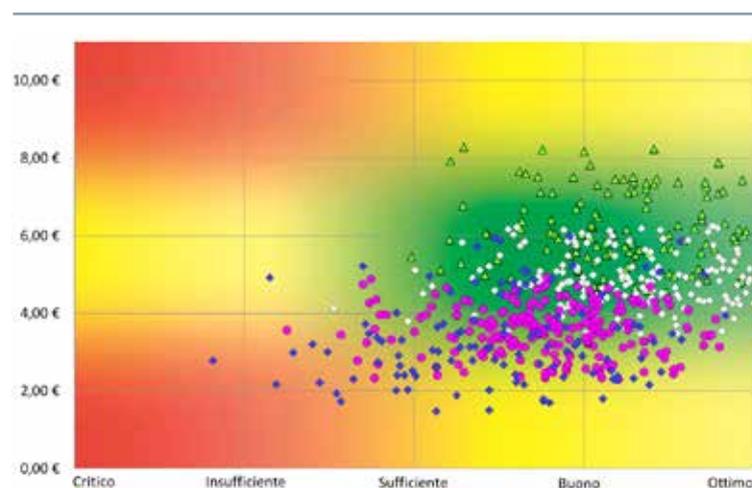
Definita la modalità di rappresentazione dei dati, possiamo passare a questo punto al loro posizionamento sul piano.

Il grafico 8 rappresenta la posizione delle unità di offerta esaminate identificando la posizione di ognuno dei nidi costituenti l'universo di indagine a livello regionale. Due le precisazioni da fare al proposito:

- la prima relativa al fatto che i casi esaminati sono stati distinti tenendo conto dei quattro gruppi di riferimento individuati tenendo conto delle diverse forme di titolarità e gestione dei servizi: simboli diversi sono utilizzati per rappresentare rispettivamente i servizi a titolarità pubblica e gestione diretta, i servizi a titolarità pubblica e gestione indiretta o affidata, i servizi a titolarità privata convenzionati e i servizi a titolarità privata non convenzionati;
- la seconda relativa al fatto che – come preannunciato nel corso del capitolo precedente – l'universo delle 781 unità di offerta presenti in Regione Toscana è stato depurato, nella presentazione dei risultati a livello regionale, dei casi in cui si sia registrato un valore dell'indicatore del costo fortemente distante dalle medie di riferimento: in particolare, i casi - 170 - in cui tale valore sia distante dalla media di riferimento di +/- la *deviazione standard*; così il numero dei casi esaminati diventa 611 (i servizi a titolarità pubblica e gestione diretta passano da 159 a 122, i servizi a titolarità pubblica e gestione indiretta o affidata passano da 223 a 164, i servizi a titolarità privata convenzionati passano da 278 a 214 e i servizi a titolarità privata non convenzionati passano da 121 a 111).

Grafico 8.
Qualità e costi: posizione di ogni unità di offerta a livello di Regione Toscana rispetto ai valori della valutazione di qualità e dell'indicatore del costo ora/bambino di servizio erogato, per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio¹⁹

- ▲ pubblica in gestione diretta
- ◇ pubblica in gestione affidata
- privata convenzionata
- ◆ privata NON convenzionata



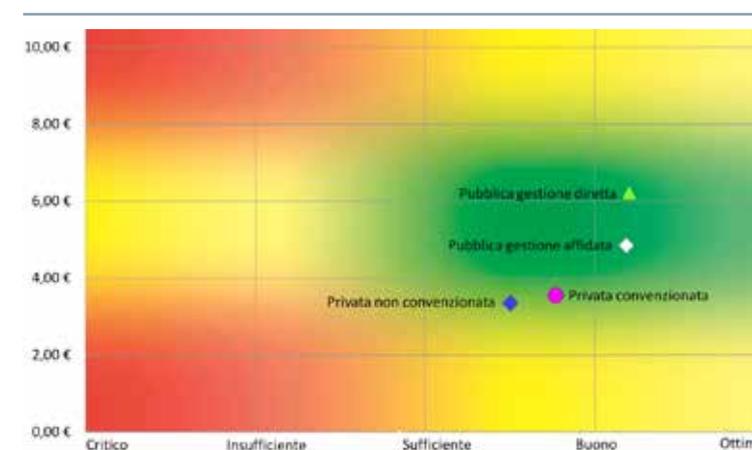
La fotografia che ne deriva offre un quadro decisamente frastagliato, anche se occorre segnalare che, sebbene l'analisi del livello di correlazione fra qualità e costi segnali la sostanziale assenza di una correlazione diretta (il valore della correlazione è infatti pari a 0,27), è piuttosto evidente che i diversi casi si collocano in posizione relativamente diversa a seconda della specifica forma di titolarità e gestione.

Anche l'analisi realizzata "a colpo d'occhio" della nuvola di casi collocati nel citato grafico 8 evidenzia una concentrazione dei servizi a titolarità pubblica nella parte in alto a destra del piano – l'area della buona qualità e del costo situato fra la media e valori più alti – mentre i servizi a titolarità privata sembrano essere un po' meno stabili sul piano della qualità e insieme talvolta un po' troppo economici. Il tutto – sarà bene dirlo da subito – segnala differenze anche significative, ma in un quadro generale in cui la grande maggioranza delle unità di offerta – ben il 92% - si colloca nell'area che, per quanto riguarda la valutazione di qualità, va dalla piena sufficienza all'eccellenza.

Il successivo grafico 9 aiuta a comporre in sintesi le valutazioni appena fatte. Nella media dei casi calcolata per ognuna delle quattro diverse forme di titolarità e gestione dei nidi, le posizioni sembrano collocarsi sempre nell'area della buona qualità e della gestione razionale delle risorse, anche se, come sempre accade quando parliamo di medie, il quadro che si rappresenta annulla fortemente la variabilità della complessiva casistica.



Grafico 9.
Qualità e costi: posizione media delle unità di offerta a livello di Regione Toscana rispetto ai valori della valutazione di qualità e dell'indicatore del costo ora/bambino di servizio erogato, per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.



Da questo punto di vista, il grafico 10 – che rappresenta le posizioni medie dei quattro gruppi di nidi individuati per la diversa forma di titolarità e gestione in ognuna delle 35 zone educative della Regione ci aiuta a non trarre conclusioni affrettate e semplificate.

Anche in questo caso, la situazione complessivamente è certamente positiva, se si pensa che la maggior parte delle posizioni registrate – oltre 9 casi su 10 - rientra nell'area della buona qualità e della buona gestione delle risorse impiegate.

¹⁹ I nidi rappresentati nel presente grafico 8 e nel seguente hanno un valore del costo ora/bambino di servizio erogato compreso tra il valore medio regionale +/- deviazione standard, ritenendo anomali i valori esterni a tale intervallo.

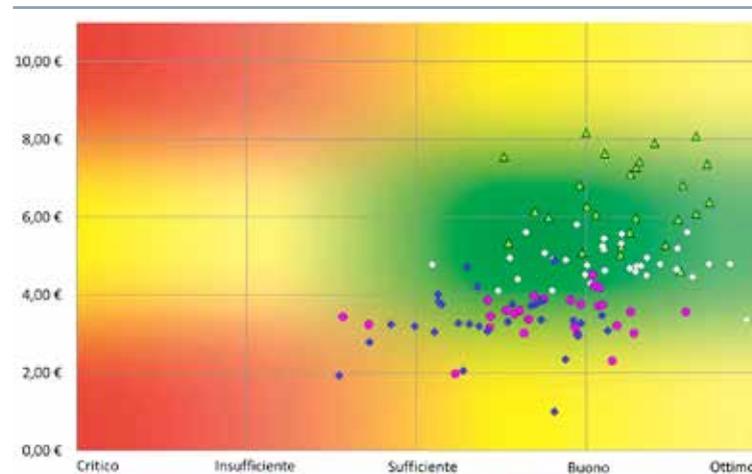


QUALITÀ E COSTI: LA LETTURA DEI DATI "NORMALIZZATI"

4.3

Grafico 10.
Qualità e costi:
posizione media
delle unità di offerta
per Zona educativa
rispetto ai valori della
valutazione di qualità e
dell'indicatore del costo
ora/bambino di servizio
erogato, per i 4 gruppi di
nido individuati secondo
la diversa forma di
titolarità e gestione del
servizio.²⁰

- ▲ pubblica in gestione diretta
- ◇ pubblica in gestione affidata
- privata convenzionata
- ◆ privata NON convenzionata



Al contempo, è anche evidente che i valori registrati sia nella scala della valutazione della qualità che in quella del costo variano all'interno di un range che impegna la parte prevalente della complessiva scala disponibile: da meno di 1 a oltre 8 per il valore del costo per ora/bambino di servizio erogato e da meno che sufficiente a quasi ottimo per la valutazione della qualità.

²⁰ Per questo livello di analisi, i valori medi delle zone per la 4 famiglie sono calcolati per i nidi che hanno un valore del costo ora/bambino di servizio erogato compreso tra:

- . limite inferiore = (1° quartile - diff. interquartile)
 - . limite superiore = (3° quartile + diff. Interquartile)
- ritenendo anomali i valori esterni a tale intervallo

Certo l'analisi della variabilità delle valutazioni registrate nei diversi singoli casi esaminati va oltre le ambizioni di questo rapporto di analisi dei risultati. La successiva parte del volume è destinata proprio a raccogliere i dati riferiti ad ognuna delle 35 zone educative proponendo per ognuna di esse alcune possibili specifiche chiavi di lettura e di commento, mentre ad ognuno dei 203 Comuni toscani interessati dalla presenza di nidi è stato trasmesso un report che restituisce i dati con riferimento ad ogni singola unità di offerta esaminata. Così, sia a livello di zona educativa che di singolo Comune l'indagine potrà sostenere lo sviluppo di riflessioni utili ai diversi livelli.

Quel che costituisce però naturale curiosità nell'ambito del complessivo livello di analisi regionale è rappresentato dal fatto che, suddividendo idealmente la nuvola dei casi in strati orizzontali, i servizi a titolarità pubblica sono collocati nella parte alta del piano – cioè con maggior costo – di quelli a titolarità privata, collocati nella parte inferiore del piano.

Perché?

Se la domanda si impone all'attenzione, la risposta deve essere capace di spiegare in modo non superficiale i motivi della differenza, anche per evitare possibili derive "economistiche" che, se prive di un ancoraggio al tema della qualità, potrebbero facilmente condurre ad un indebolimento complessivo del sistema dell'offerta.

Cerchiamo dunque di procedere nella riflessione chiarificatrice. È ben noto che ci sono fattori che conducono ad appesantire il costo dei nidi con ben fondate motivazioni; fra questi due si segnalano con particolare evidenza:

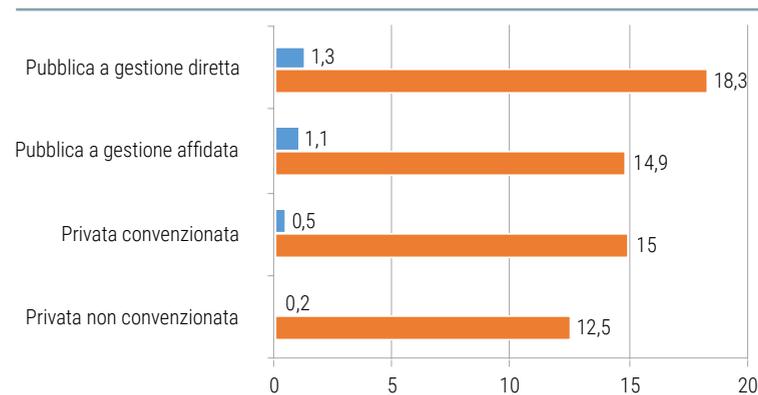
- il primo legato alla rilevanza percentuale dei bambini piccoli accolti sul numero complessivo dei bambini accolti; in questo caso, poiché – come noto – il rapporto numerico fra personale educativo e bambini è inferiore nel caso dei bambini piccoli rispetto a quello relativo ai bambini più grandi, è evidente che – a parità di altri fattori – un nido che accoglie più bambini piccoli costa di più di un nido che ne accoglie di meno;
- il secondo legato al fatto che, nel caso di accoglienza di un bambino con disabilità, si determina un cambiamento favorevole del rapporto numerico fra personale educativo e bambini che conduce ancora una volta a determinare un maggior costo: un nido che accoglie un bambino con disabilità costa – a parità di altri fattori – più di un nido che non li accoglie.



Orbene, ognuna delle circostanze sopra richiamate discrimina in modo netto – talvolta drastico – i nidi a titolarità pubblica e quelli a titolarità privata. Il grafico 11 ci aiuta a cogliere la dimensione delle differenze in gioco.

Grafico 11.
Percentuale di bambini iscritti piccoli (<15 mesi al 31/12) e con disabilità nei nidi sul totale degli iscritti, per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.

% iscritti con disabilità
% iscritti piccoli



Nel caso della percentuale di bambini piccoli accolti sul numero complessivo dei bambini accolti, i nidi a titolarità pubblica ne hanno circa una volta e mezzo di quelli a titolarità privata, mentre nel caso dell'accoglienza di bambini con disabilità il livello di accoglienza dei nidi a titolarità pubblica è circa 4 volte quelli a titolarità privata, senza dimenticare che il tasso di accoglienza diventa marginale nel caso dei nidi privati non convenzionati. Dunque sembrano esserci molto buoni motivi per non stupirsi che i nidi a titolarità pubblica costano più di quelli a titolarità privata.

Ma è possibile calcolare quanto incide questo maggior costo? È proprio quello che abbiamo cercato di fare normalizzando i dati dei costi di gestione attraverso l'azzeramento degli effetti dei maggiori costi derivanti dalla maggiore accoglienza di bambini piccoli e/o di bambini con disabilità²¹.

I risultati sono presentati nei grafici 12, 13 e 14.

Grafico 12.
Qualità e costi: posizione di ogni unità di offerta a livello di Regione Toscana rispetto ai valori della valutazione di qualità e dell'indicatore del costo ora/bambino di servizio erogato normalizzato rispetto all'eventuale frequenza di bambini piccoli o con disabilità, per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.²²

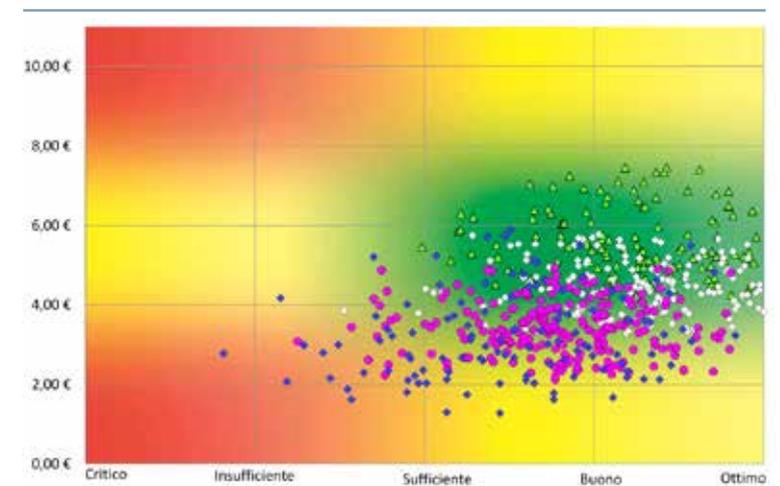
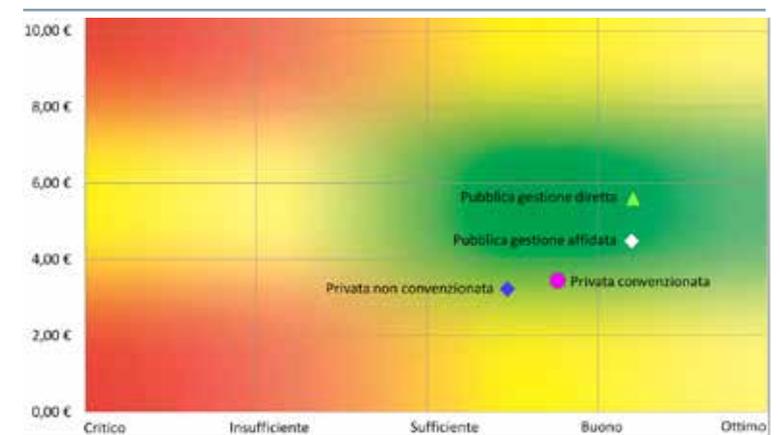


Grafico 13.
Qualità e costi: posizione media delle unità di offerta a livello di Regione Toscana rispetto ai valori della valutazione di qualità e dell'indicatore del costo ora/bambino di servizio erogato normalizzato rispetto all'eventuale frequenza di bambini piccoli o con disabilità, per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.



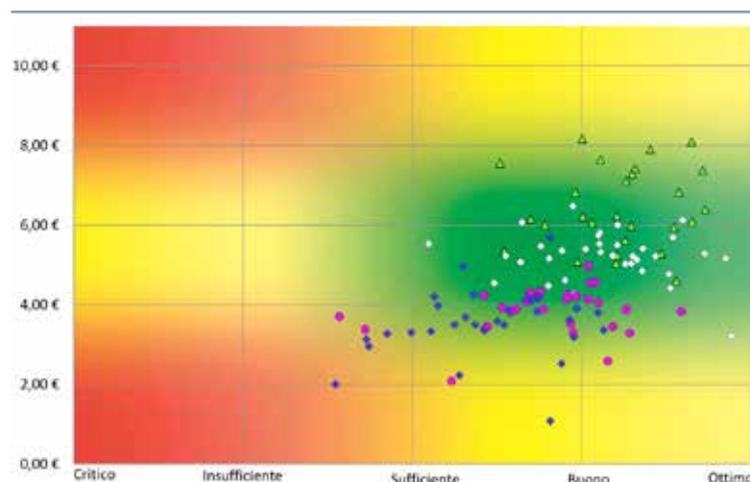
- ▲ pubblica in gestione diretta
- ◇ pubblica in gestione affidata
- privata convenzionata
- ◆ privata NON convenzionata

21 La normalizzazione è avvenuta in due passaggi: 1_ "trasformazione" del monte ore piccoli (calcolato applicando la proporzione degli iscritti piccoli sul totale degli iscritti al monte ore totale) mediante la moltiplicazione per 1,4 (=rapporto tra 8,5 e 6, cioè tra bambini medio grandi per educatore e bambini piccoli per educatore); 2_ La pesatura viene completata sommando al monte ore del punto 1 una quota aggiuntiva di ore di frequenza (24 ore per il numero totale di giorni di funzionamento annuale del servizio) per ciascun disabile accolto.

22 Vedi nota 19

Grafico 14.
Qualità e costi: posizione media delle unità di offerta per Zona educativa rispetto ai valori della qualità e del costo ora/bambino normalizzato rispetto all'eventuale frequenza di bambini piccoli o con disabilità per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.²³

- ▲ pubblica in gestione diretta
- ◇ pubblica in gestione affidata
- privata convenzionata
- ◆ privata NON convenzionata



Si potrà notare che la comparazione con i precedenti grafici 8, 9 e 10 offre una rappresentazione maggiormente "compatta" dei dati nella loro dispersione verticale nel caso dell'analisi dei dati a livello complessivo regionale: per quanto riguarda il valore dell'indicatore del costo per ora/bambino di servizio erogato, si scende infatti al di sotto della soglia degli 8 euro nell'analisi del complesso dei casi in modo individuale e al di sotto della soglia dei 6 euro quando si esaminano le medie per gruppi di nidi individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione.

Quando si passa invece all'analisi della media per gruppi di nidi individuati per forma di titolarità e gestione a livello delle 35 zone educative la cosa cambia, perché in questo caso la variabilità non diminuisce e suggerisce l'idea che non sia così omogeneo il comportamento registrato a livello di singola zona in rapporto alle altre. Ma di questo riparleremo meglio nell'ultimo paragrafo del capitolo.

Rimane a questo punto da considerare un ultimo importante elemento costitutivo del costo del servizio e non direttamente riferibile agli aspetti che ne caratterizzano l'aspetto organizzativo. Stiamo parlando del valore del costo del lavoro, il quale incide sul costo del servizio in relazione al tipo di contratto applicato al personale in esso impegnato.

Il costo del lavoro è peraltro – e innanzitutto – il principale elemento costitutivo del complessivo costo del servizio, se si pensa che incide percentualmente per circa il 75% del suo valore²⁴. Questa incidenza media, tuttavia, risente fortemente del tipo di contratto applicato che ne determina, come si diceva, una variabilità che può essere stimata nell'ordine del 30% a seconda dei casi (CCNEELL, FISM, ANINSEI).

²³ Vedi nota 20

²⁴ Vedi nota 18

La normalizzazione consiste dunque nel rettificare i valori dell'indicatore di costo per annullare gli effetti di variabilità dipendenti dai diversi contratti di lavoro applicati. Il risultato è rappresentato nei grafici 15, 16 e 17.

Grafico 15.
Qualità e costi: posizione di ogni unità di offerta a livello di Regione Toscana rispetto ai valori della valutazione di qualità e dell'indicatore del costo ora/bambino di servizio erogato normalizzato²⁵ rispetto all'eventuale frequenza di bambini piccoli o con disabilità e alle tipologie di contratto applicate al personale educativo, per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio²⁶

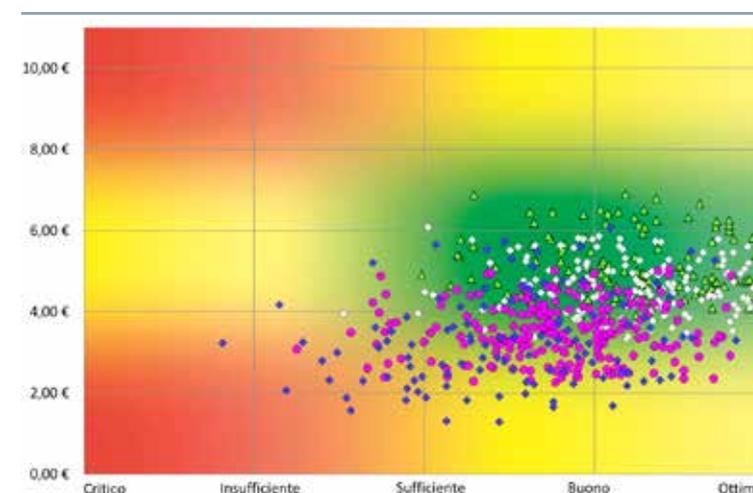
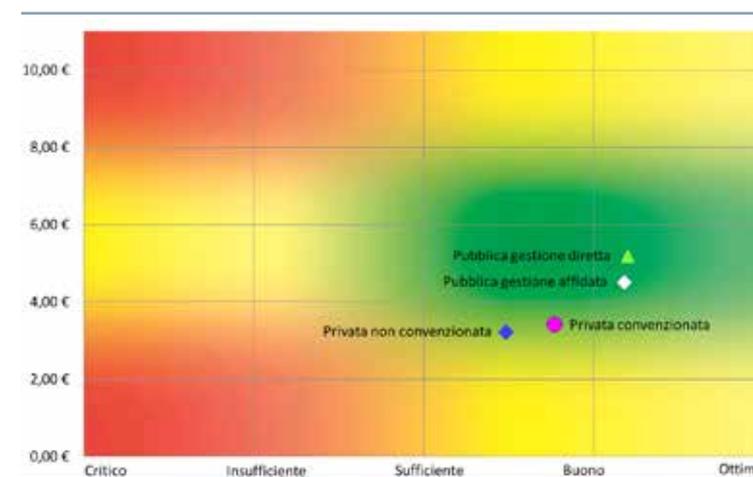


Grafico 16.
Qualità e costi: posizione media delle unità di offerta a livello di Regione Toscana rispetto ai valori della valutazione di qualità e dell'indicatore del costo ora/bambino di servizio erogato normalizzato rispetto all'eventuale frequenza di bambini piccoli o con disabilità e alle tipologie di contratto applicate al personale educativo per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.

- ▲ pubblica in gestione diretta
- ◇ pubblica in gestione affidata
- privata convenzionata
- ◆ privata NON convenzionata

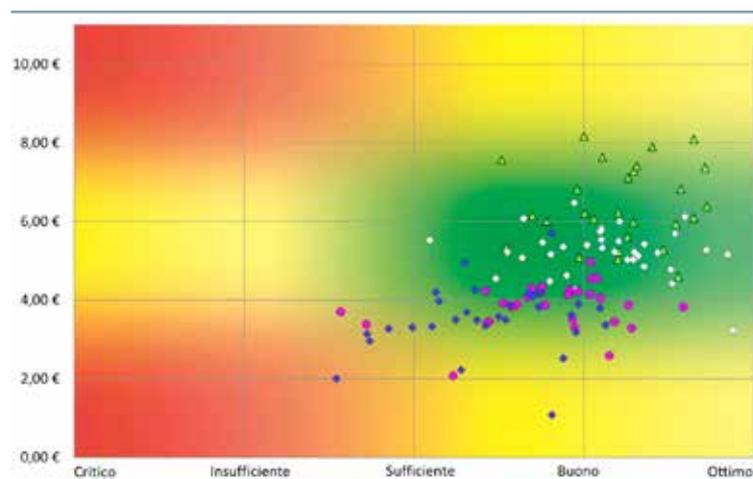


²⁵ Lo normalizzazione è avvenuta in due passaggi: 1_ "trasformazione" del monte ore in presenza di bambini piccoli e con disabilità così come spiegato nella Nota 21; 2_ Per ciascun nido è stata presa in considerazione la tipologia di contratto prevalente. Il costo totale del personale educativo è stato poi normalizzato, moltiplicando per un montante che deriva dalla differenza percentuale di tutti gli altri contratti rispetto al costo orario netto per il personale FISM, che risulta avere un costo equidistante tra il costo maggiore (EE.LL) e quello minore (Aninsei).

²⁶ Vedi nota 19

Grafico 17.
Qualità e costi: posizione media delle unità di offerta per Zona educativa rispetto ai valori della qualità e del costo ora/bambino normalizzato rispetto all'eventuale frequenza di bambini piccoli o con disabilità e alle tipologie di contratto applicate al personale educativo per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.²⁷

- ▲ pubblica in gestione diretta
- ◇ pubblica in gestione affidata
- privata convenzionata
- ◆ privata NON convenzionata



È soprattutto nei grafici 15 e 16 che le conseguenze di questa ulteriore normalizzazione dei dati si rendono evidenti producendo l'effetto di un ulteriore compattamento dei dati lungo l'asse verticale:

- nel grafico 15 i valori di costo registrati a livello di singola unità d'offerta si allineano sotto la soglia dei 7 euro per ora/bambino di servizio erogato, scendendo dunque di 1 euro circa rispetto all'elaborazione precedente e di quasi 2 euro rispetto all'analisi dei dati grezzi;
- nel grafico 16, relativo alle medie registrate nei quattro gruppi riferiti alle diverse forme di titolarità e gestione dei nidi, la differenza fra il valore più alto – 5 euro – dei servizi a titolarità pubblica a gestione diretta e quello più basso – 3,5 euro – dei servizi a titolarità privata non convenzionati si riduce a circa 1,5 euro.

Anche in questo caso, i dati medi regionali nascondono una diversificazione fra le 35 zone educative che, come visibile nel grafico 17, propone un quadro di variabilità con differenze che coprono larga parte della scala valutativa complessivamente disponibile. Ma di questo, come già detto, parleremo meglio nel paragrafo conclusivo del capitolo.

Resta semmai da interrogarsi su quali siano le motivazioni che conducono comunque, anche all'esito dei processi di normalizzazione realizzati, a rendere in ogni caso differenziato il valore del costo considerando da una parte i servizi a titolarità pubblica e dall'altra quelli a titolarità privata.

Si può a questo proposito lanciare la seguente ipotesi. Abbiamo già ricordato che il principale fattore costitutivo del costo del servizio è il lavoro ed è ben vero che il suo valore dipende da due elementi principali:



- il suo costo unitario, per esempio il costo dell'ora di lavoro;
- la sua rilevanza relativa in rapporto al volume di prestazione erogato.

Il primo di questi aspetti lo abbiamo già considerato verificando i diversi costi contrattuali e annullandone l'effetto attraverso la procedura di normalizzazione, assumendo – come abbiamo fatto – che, a parità di altre condizioni, la diversità dei contratti di lavoro applicati incide sul costo. Ma il punto è proprio questo: “a parità di altre condizioni” poiché evidentemente non è detto che queste non varino ed è certo che la condizione più interessante da verificare riguarda la verifica della quantità di attività di lavoro messa a disposizione della prestazione erogata, ciò che corrisponde con evidenza al rapporto educatore/bambino come misura, appunto, della relazione fra risorse messe in gioco e quantità di servizio erogato.

Questa dunque la domanda a cui rispondere: i nidi a titolarità pubblica e quelli a titolarità privata adottano gli stessi rapporti numerici?

Sebbene il sistema informativo SIRIA raccolga regolarmente dati sia sul numero di ore/bambino di servizio erogato, che sul numero di ore di lavoro degli educatori, si è ritenuto, per economia procedurale, di procedere alla stima del valore del rapporto numerico medio fra educatori e bambini rilevando il dato in un piccolo campione selezionato di casi. I dati che ne risultano, pur non statisticamente rilevanti, premiano il quesito proposto con una risposta affermativa poiché, sebbene i valori registrati di rapporto numerico medio siano nel complesso al di sopra della soglia minima definita per legge, nei nidi a titolarità pubblica si registrano spesso condizioni di rapporto numerico anche un po' superiori allo standard di legge.

In particolare, mentre il rapporto numerico fra educatori e bambini è inferiore a 7 – precisamente 6,72 – nel caso dei nidi pubblici a gestione diretta per salire a 7,65 in caso di titolarità

²⁷ Vedi nota 20



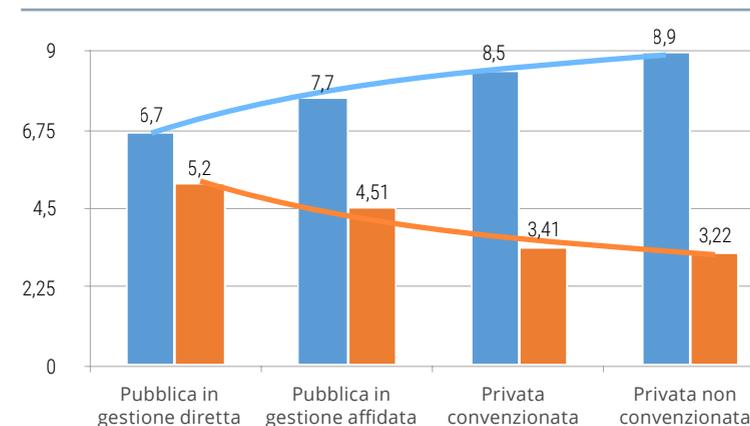
pubblico e gestione affidata, e a 8,46 e 8,94 in caso di titolarità privata in gestione rispettivamente convenzionata e non, il costo per ora/bambino di servizio erogato normalizzato scende dal valore di 5,2 euro nel caso di nido pubblico in gestione diretta a 4,51 nel caso di pubblico in gestione affidata e ancora a 3,41 e 3,22 in caso di nido privato rispettivamente convenzionato o non.

Le variazioni fra i valori sopra richiamati sono rappresentate nel grafico 18 e ci parlano di scostamenti molto coerenti e speculari nei due casi esaminati.

Piuttosto che destare stupore, questa constatazione ci induce a riflettere, come già in altre occasioni, sul fatto che è sempre rischioso parlare dei costi senza analizzare con attenzione l'insieme delle condizioni che li producono, soprattutto quando queste condizioni – come nel caso dell'accoglienza che include anche i bambini più piccoli e i bambini con disabilità, o nel caso di migliori trattamenti contrattuali e di maggiori garanzie organizzative – corrispondono non solo a differenze ma anche a importanti valori di qualità di cui sostenere lo sviluppo e la diffusione all'interno della rete dei servizi.

Grafico 18.
Rapporto numerico ore bambino/ore lavoro degli educatori e costo ora-bambino di servizio erogato normalizzato: variazioni percentuali tra i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio.

Rapporto numerico ore bambino/ore lavoro
Costo ora con doppia normalizzazione



QUALITÀ E COSTI: UN TENTATIVO DI INDICATORE DI SINTESI

4.4

Le analisi svolte fino a questo momento si sono concentrate nella prospettiva di integrare la valutazione della qualità e quella dei costi utilizzando due scale rispettivamente fondate l'una – per la qualità – sul punteggio ottenuto dall'applicazione dello strumento di valutazione della qualità e l'altra – per il costo – sul valore dell'indicatore del costo per ora/bambino di servizio erogato, la prima costruita su una scala da 1 a 5 (corrispondenti a una graduazione della valutazione compresa fra scarso e ottimo) e la seconda su una scala da 0 a 10 (corrispondente al valore in euro dell'indicatore preso in esame).

Il piano di rappresentazione utilizzato conseguentemente rende interessante l'analisi del posizionamento delle unità analizzate e costituisce una ottima base per un commento ai dati ma non consente evidentemente di individuare un valore sintetico da attribuire alle stesse unità analizzate.

Per consentire questo risultato si è ritenuto di procedere come di seguito:

- per quanto riguarda la valutazione della qualità, riportando a una scala da 0 a 10 le valutazioni registrate in applicazione dello strumento di valutazione;
- per quanto riguarda la valutazione del costo, rapportando il valore dell'indicatore del costo per ora/bambino di servizio erogato al costo standard come determinato nel contesto dello studio realizzato sul tema nel 2015²⁸ e in modo tale da attribuire un punteggio 10 ai casi di corrispondenza del valore dell'indicatore al costo standard individuato per il gruppo di servizi di appartenenza in base alla forma di titolarità e gestione e un punteggio proporzionalmente inferiore in caso di valore diverso per eccesso o per difetto.

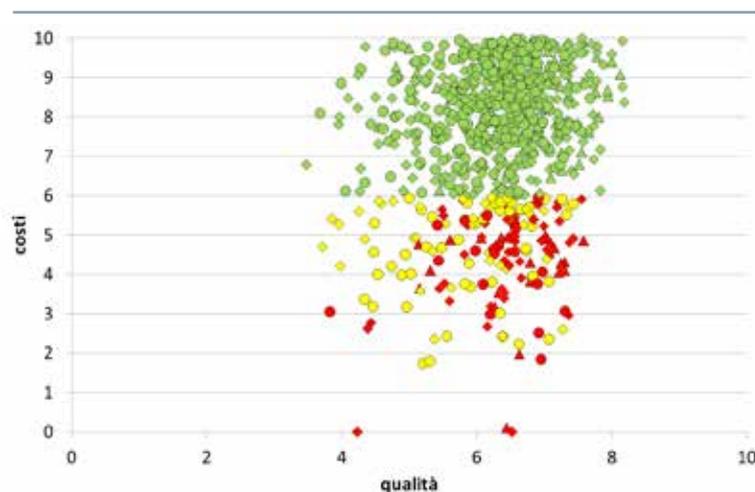
Il risultato delle operazioni sopra descritte – effettuato a partire dai punteggi grezzi attribuiti ai nidi ricompresi nell'universo di indagine è rappresentato nei grafici 19 e 20 nei quali la posizione di ogni unità di offerta segnala al contempo la sua valutazione di qualità e la sua maggiore o minore corrispondenza al costo standard di proprio riferimento. Più in particolare:

- per quanto riguarda la qualità, la posizione a destra del piano identifica una valutazione più alta;
- per quanto riguarda il costo, la posizione nella parte alta del piano identifica una posizione più vicina al costo standard, mentre nella parte inferiore del piano si individuano le unità

che si discostano dal costo standard, col colore giallo se lo scostamento è per difetto e col colore rosso se lo scostamento è per eccesso.

L'analisi integrata di tutti i casi – cioè di tutti e quattro i gruppi di nidi individuati per la diversa forma di titolarità e gestione – segnala (grafico 19) che fra i casi che si allontanano dal costo standard di riferimento i casi “più economici” si distribuiscono in modo più omogeneo sulla scala della qualità rispetto ai “casi più dispendiosi”, che si concentrano nella parte più alta della scala della qualità: se dunque costare più dello standard vuol dire spesso garantire una migliore qualità, non è vero che costare meno dello standard voglia dire il contrario.

Grafico 19. Qualità e costi: punteggi della qualità e del costo ora/bambino espressi in una scala da 0 a 10²⁹ (in rosso i nidi con un costo molto più alto del costo standard, in giallo quelli con un costo molto più basso)



È tuttavia il grafico 20 che ci consente di osservare meglio come si comportano i quattro diversi gruppi di nido compresi nell'universo di indagine.

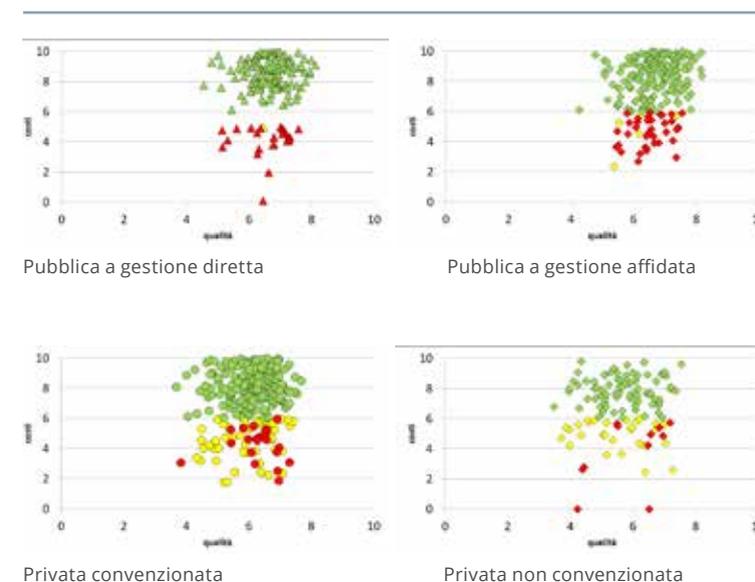
Si potrà notare, a questo proposito, che nei nidi a titolarità pubblica sia molto più frequente lo scostamento per eccesso dal costo standard di riferimento senza che questo conduca a risultati migliori sul piano della valutazione della qualità, mentre, nel caso dei nidi a titolarità privata, sia ben più rilevante la casistica dello scostamento per difetto dal costo standard di riferimento, con una conseguente difficoltà a mantenere una

²⁹ Per quel che riguarda la qualità, i punteggi sono stati ricalcolati nella nuova scala assumendo che il punteggio 3 del questionario di valutazione equivalesse al valore 5 della scala 0-10 (entrambi valori centrali delle serie). Per quel che riguarda i costi, la trasformazione in un punteggio 0-10 è avvenuta assegnando il valore massimo (10) ai nidi che registravano un costo ora/bambino pari al costo standard (vedi da p.80 a p.99 del volume scaricabile a questo link: <https://tinyurl.com/qualita-costi-2018>), il valore 5 a quelli con un valore pari al costo standard +/- (½ costo standard), ricalcolando i punteggi proporzionalmente alla distanza da tali valori soglia.



posizione positiva nella valutazione della qualità: superare i costi standard non si traduce automaticamente in maggiore qualità, mentre essere in difetto rispetto allo standard di costo può indebolire la posizione rispetto alla qualità.

Grafico 20. Qualità e costi: punteggi della qualità e del costo ora/bambino espressi in una scala da 0 a 10 per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio (in rosso i nidi con un costo molto più alto del costo standard, in giallo quelli con un costo molto più basso)



Se questa prima analisi si è svolta avendo a riferimento i punteggi grezzi registrati dai nidi analizzati dall'indagine, sembra opportuno procedere anche in questo contesto a normalizzare gli stessi neutralizzando i fattori distorsivi legati alla diversa percentuale di bambini piccoli accolti nei servizi e alla disomogenea distribuzione dei casi di accoglienza di bambini con disabilità. Al contempo, risulta invece non da applicare alcuna procedura di normalizzazione nel caso della variabile legata ai diversi contratti di lavoro applicati, in quanto di tale variabilità si tiene già conto nel definire in modo distinto per ogni gruppo di nidi il valore del relativo costo standard.

Operando la normalizzazione secondo quanto sopra definito e analogamente a quanto fatto nel paragrafo precedente, se ne deriva la rappresentazione leggibile nei grafici 21 e 22.

Come prevedibile, la normalizzazione produce l'effetto (grafico 21) di far diminuire i casi "rossi" (costo superiore allo standard di riferimento), i quali tuttavia si concentrano ancor più che in precedenza (grafico 22) fra i nidi a titolarità pubblica.

Grafico 21. Qualità e costi: punteggi della qualità e del costo ora/bambino normalizzato rispetto alla percentuale di frequenza da parte di bambini piccoli o all'eventuale frequenza di bambini con disabilità espressi in una scala da 0 a 10³⁰ (in rosso i nidi con un costo molto più alto del costo standard, in giallo quelli con un costo molto più basso)

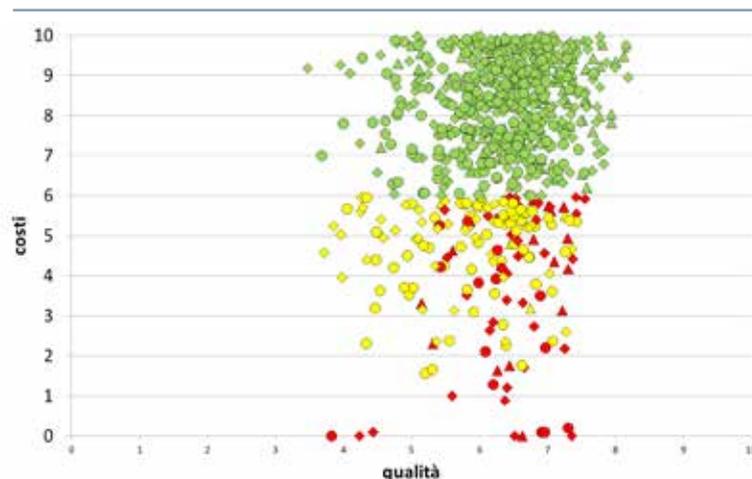
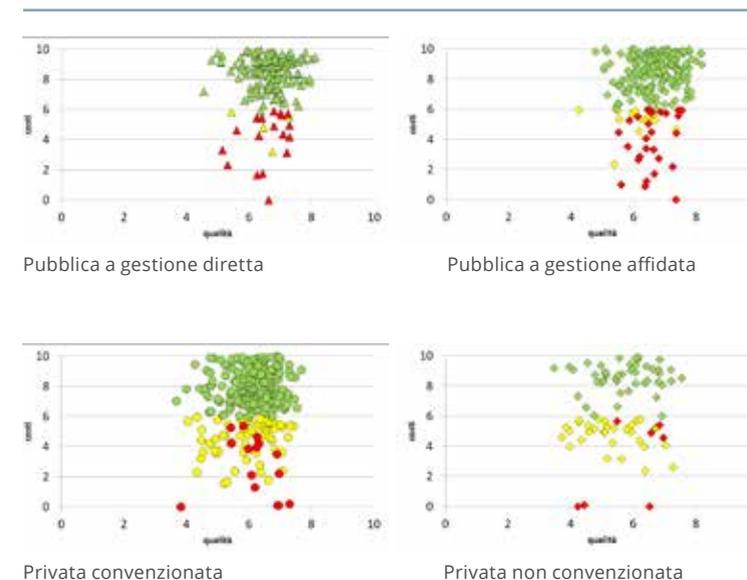


Grafico 22. Qualità e costi: punteggi della qualità e del costo ora/bambino normalizzato espressi in una scala da 0 a 10 per i 4 gruppi di nido individuati secondo la diversa forma di titolarità e gestione del servizio (in rosso i nidi con un costo molto più alto del costo standard, in giallo quelli con un costo molto più basso)



30 Vedi nota 31

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: PROMUOVERE L'INTEGRAZIONE DEL SISTEMA

4.5

Tirando le somme da tutte le diverse prospettive di analisi sviluppate in queste pagine è forse giusto e corretto cogliere innanzitutto come non ovvio – e certo molto positivo – il fatto che un sistema di servizi educativi che conta 817 unità dislocate in 205 comuni di una Regione e che contempla il protagonismo di soggetti titolari e gestori pubblici e privati operanti l'uno a fianco dell'altro sia sottoposto ad una azione di controllo sistematico su due aspetti così importanti come quello della qualità e quello dei costi.

Qualità e costi rappresentano due temi fondamentali, ma è anche certamente vero che più superficiale è lo sguardo su questi aspetti e tanto più è facile che si determinino valutazioni approssimative o distorte da elementi di valutazione pregiudizialmente posti come tali.

Anche il mondo dei nidi è stato esposto di continuo a correnti di opinione che hanno sentenziato in modo spesso davvero opinabile sia sul tema della qualità che su quello dei costi. Per ripercorrere posizioni intenzionalmente selezionate come contrapposte ed estreme:

- sul primo punto – a proposito della qualità – taluni hanno voluto farla diventare non solo una cosa importante, ma talvolta anche qualcosa che “non ha prezzo”, come a voler dire che non ha senso misurare il costo e l'efficienza produttiva di un nido se non esclusivamente dal punto di vista della sua offerta educativa;
- e d'altra parte – a proposito del costo – altri hanno voluto spingere verso regimi gestionali talmente stretti da conquistare una patente di concorrenzialità ed appetibilità dimenticando ogni valutazione attenta alle qualità sostanziali dell'offerta che un nido deve rivolgere ai bambini e alle famiglie e insieme anche a chi vi lavora.

Fortunatamente, le attenzioni rivolte alla riflessione sulla qualità dei nidi in Toscana hanno sempre cercato di tenere in equilibrio i temi della qualità e quello dei costi, innanzitutto inserendo le riflessioni all'interno di un quadro di regole orientate da una parte a non abbassare l'asticella dello standard e dall'altra a sottoporre a verifica la qualità dell'impiego razionale e non dispersivo delle risorse utilizzate.

Il tutto all'interno di un sistema di offerta caratterizzato da elementi di complessità e differenziazione che si rappresentano proprio nella realtà della Regione Toscana come particolarmente attuali, pensando al sostanziale bilanciamento fra offerta con titolarità pubblica e titolarità privata, alla forte diffusione dell'istituto dell'accreditamento e – in ultimo ma certo non da ultimo – sul fortissimo investimento su strutture di coordinamento gestionale e pedagogico a livello delle 35 zone educative.



La prospettiva è stata dunque quella di favorire lo sviluppo del sistema dell'offerta non attraverso la riproduzione di modelli organizzativi e gestionali unici, ma piuttosto di valorizzare il protagonismo propositivo di soggetti e iniziative diverse pur ricondotte a un quadro generale coerente perché sottoposto a una generale funzione di governance assunta dalla Regione Toscana sia in prima battuta e in via generale in modo diretto, sia in modo complementare e integrato attraverso i coordinamenti territoriali a livello zonale.

La formula che emerge potrebbe essere descritta come lo sforzo di tenere insieme le diversità valorizzando lo scambio e la contaminazione reciproca in un quadro di regole date al sistema per limitare il rischio della sua possibile eccessiva diversificazione o frammentazione.

Anche riflettendo sugli aspetti appena richiamati abbiamo ritenuto di concludere questo rapporto studiando il modo per rappresentare e dare una misura al grado di coerenza interna che il sistema dei nidi esprime rispetto al tema qualità/costi nelle diverse 35 zone educative.

L'indicatore è stato calcolato facendo la media aritmetica delle distanze euclidee di ciascun nido (individuato dalla coppia di valori di qualità e costo) rispetto al valore medio registrato sempre a livello di zona, quale “valore baricentro” della zona. Di conseguenza a valori più alti dell'indicatore corrisponde una più alta dispersione nel piano cartesiano qualità/costi, come rappresentato nei grafici precedenti, e quindi una maggiore variabilità in tema di costi e di qualità, mentre a valori più bassi dell'indicatore corrisponde una situazione in cui a livello della zona si realizza una maggiore reciproca compattezza di posizione per le diverse unità di offerta operanti.

I grafici 23 e 24 rappresentano il risultato del calcolo rispettivamente con riferimento ai dati di costo grezzi o normalizzati rispetto alla percentuale di bambini piccoli frequentanti o all'eventuale presenza di bambini con disabilità.

Grafico 23.

Misura sintetica della distanza dei nidi di ciascuna zona dal loro baricentro rispetto alla posizione attribuita sul piano qualità/costi (valori di costo grezzi)

- minore di 1,18
- da 1,19 a 1,42
- da 1,43 a 1,68
- da 1,69 a 1,99
- maggiore di 1,99

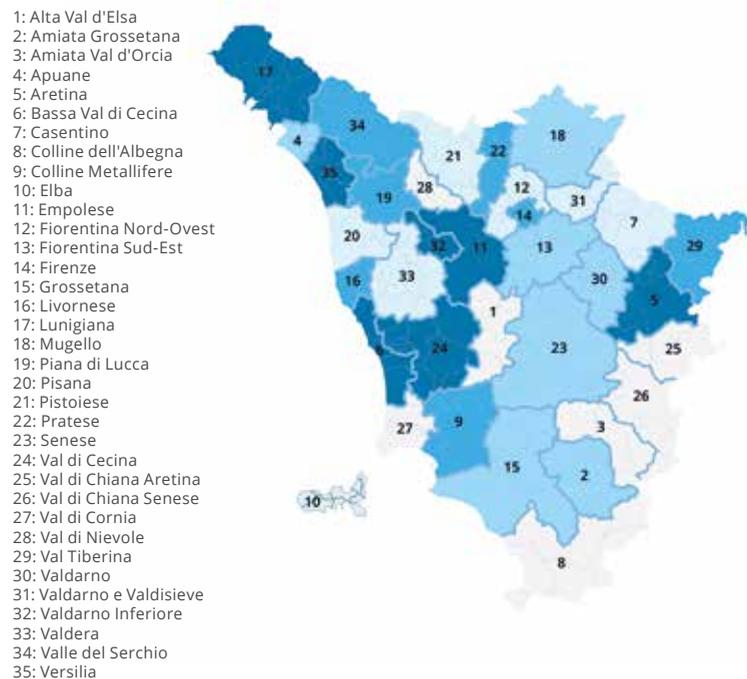
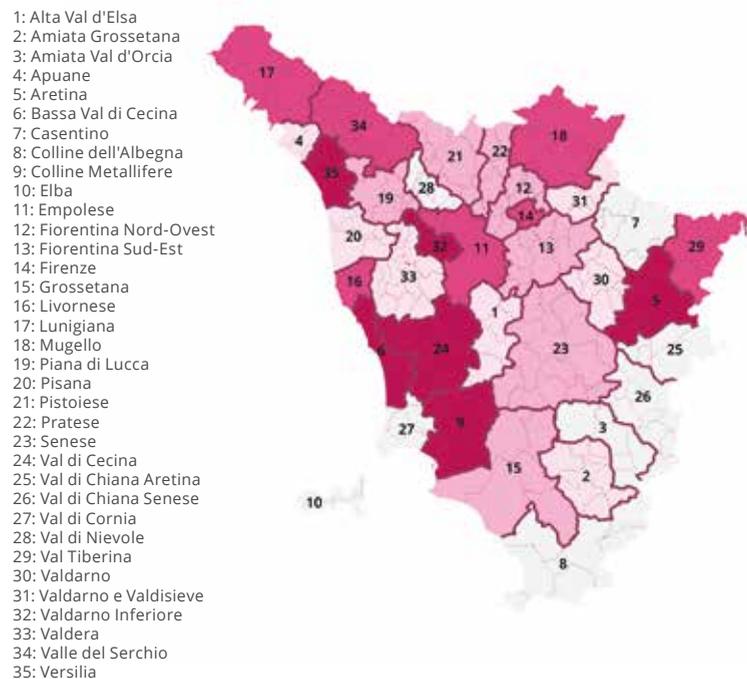


Grafico 24.

Misura sintetica della distanza dei nidi di ciascuna zona dal loro baricentro rispetto alla posizione attribuita sul piano qualità/costi (valori di costo normalizzati rispetto alla percentuale di bambini piccoli frequentanti e all'eventuale frequenza di bambini con disabilità)

- minore di 1,04
- da 1,05 a 1,31
- da 1,32 a 1,50
- da 1,51 a 1,70
- maggiore di 1,70



Va da sé che dobbiamo come al solito essere attenti a non leggere i dati in modo superficiale. Ovvio infatti che la misura della compattezza o dispersione dipende dalla numerosità delle unità di analisi e ancor di più dalla presenza o meno di tutti i quattro gruppi di nidi individuati in base alla loro diversa forma di titolarità e gestione; e ancora dai gradi di attendibilità dei dati raccolti, ricordando in particolare che per quanto riguarda i dati riferiti all'indicatore del costo per ora/bambino di servizio erogato la maggior parte delle zone hanno registrato alcuni dati con un valore non compreso tra il valore medio regionale +/- deviazione standard.

Dunque il grado di dispersione rappresentato nei grafici 23 e 24 dipende in parte dalla rilevanza di dati di costo molto bassi o molto alti (esterni alla fascia compresa tra il valore medio regionale +/- la deviazione standard) e in parte dalla diversità dei gruppi di nido presenti sul territorio zonale e infine anche, ma con minore rilevanza, dalla numerosità delle unità di servizio presenti.

Ma in tutti i casi - e analizzate le diverse situazioni tenendo presenti le diverse variabili che conducono a determinare il risultato - è certo che la prospettiva della maggiore coerenza e compattezza del sistema territoriale è un orizzonte di lavoro importante, sia nella direzione di rettificare attraverso una verifica attenta i dati di costo particolarmente distanti dalla media di riferimento, sia in quella di incentivare lo sviluppo di maggiore equilibrio fra tutti i nidi attivi, indipendentemente dal fatto che essi siano appartenenti ad uno o all'altro dei gruppi individuati in base alla forma di titolarità e gestione del servizio.



Quale conclusione se ne può trarre?

Sul tema della qualità, il sistema toscano dei nidi – largamente collocato nell'area della buona qualità – sembra sulla strada giusta e soprattutto considerando il fatto che la struttura del sistema di valutazione prevede di concludere l'analisi con la definizione di un percorso di possibile miglioramento: ma che la qualità sia un tema che non si esaurisce è noto, dunque il tema diventa quello di orientare il processo in modo corretto verso il futuro.

Quanto ai costi, anche questo tema non manca di complessità intrinseche, poiché si intrecciano aspetti legati allo standard organizzativo adottato, alla percentuale di bambini piccoli fra i frequentanti e/o di frequenza da parte di bambini con disabilità, mentre una determinante importante è anche il valore riconosciuto al costo del lavoro. Tutte questioni di grande valore per la qualità e dunque occorre confermare l'importanza di non risparmiare le risorse necessarie per garantire qualità dell'accoglienza ai bambini e alle famiglie e dignità e riconoscimento al valore del lavoro. Semmai, accanto a questa prospettiva maestra, occorre misurare se ai costi corrisponde effettivamente la qualità e dunque che ai costi corrisponda una spesa produttiva in termini di qualità e non dispersiva di risorse.

Per questo – e l'ultimo indicatore costruito per misurare la coerenza interna dei sistemi territoriali di nidi va proprio nella direzione di provare a misurare questo aspetto – è importante che il sistema sia integrato e segnali caratteristiche di coerenza interna che contrastino gli eccessi di differenza.

È ovvio che per questo occorrono le regole e questo è il contributo che viene dall'apparato normativo regionale. Ma è altrettanto chiaro che per questo occorre una governance capace di essere vicina ai servizi e non sfugge – da questo punto di vista – come l'intuizione ormai ben consolidata della Regione



Toscana di sostenere lo sviluppo dei coordinamenti gestionali e pedagogici zionali segni la strada lungo la quale anche la riflessione continua sui temi della qualità e dei costi potrà offrire – ci si augura anche col contributo dell'indagine di cui abbiamo concluso di analizzare e commentare i risultati – spunti di crescente realtà alla prospettiva del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia.