



CAPP

Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Dipartimento di Economia Politica -
Università di Modena e Reggio Emilia

FEDERALISMO E COSTI STANDARD

Il caso dei nidi di infanzia in Emilia-Romagna

Settembre 2010

Progetto realizzato nell'ambito della Convenzione triennale 2007-2009 tra Regione Emilia-Romagna e ERVET SpA.

Coordinamento generale del progetto: Nerio Rosa, Regione Emilia-Romagna e Roberto Righetti, ERVET SpA

Ricerca realizzata da: Prof.ssa Maria Cecilia Guerra e Prof. Paolo Silvestri, CAPP – Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Dipartimento di Economia politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Testo della sintesi redatto da: Roberto Righetti, ERVET SpA

Gli autori e i coordinatori della ricerca ringraziano Lorenza Benedetti, Elisabetta Cottafavi, Marco De Prato, Fabio Forti, Patrizia Mantovani, Daniela Pecori, Alberto Sceda e Massimo Terenziani che hanno partecipato al gruppo di lavoro per la costruzione dei case study esaminati nella prima parte di questo lavoro e Roberto Alfano per l'assistenza tecnica che ci ha fornito nella predisposizione della banca dati utilizzata nella seconda parte.

I costi standard ed i nidi d'infanzia

1. La legge delega ed i costi standard

La scelta fondamentale della Legge Delega 42/2009 consiste nel classificare le funzioni esercitate dai diversi livelli di governo in tipologie distinte, assistite da modalità di finanziamento anch'esse distinte.

Nell'ambito di questa classificazione i nidi per l'infanzia hanno una duplice collocazione. A livello regionale, rientrano fra le spese relative ai Livelli essenziali delle prestazioni, alle quali è riconosciuto un finanziamento integrale, garantito da tributi propri derivati e trasferimenti perequativi di tipo verticale (dallo Stato alle regioni). A livello comunale, rientrano fra le funzioni fondamentali a cui è pure riconosciuto un finanziamento integrale, prioritariamente garantito dal ricorso a compartecipazioni a tributi erariali e all'imposizione immobiliare (con esclusione di ogni tassazione patrimoniale sulla prima casa) e da un fondo perequativo verticale, finanziato dallo Stato attraverso la fiscalità generale e istituito nel bilancio della regione di appartenenza.

Il quadro sinteticamente descritto conosce molti punti oscuri e contraddizioni che riguardano, in particolare:

- la mancata definizione dei Livelli essenziali, e quindi del bisogno riconosciuto meritevole di finanziamento pubblico, che è un elemento cruciale per il calcolo del fabbisogno standard;
- l'assenza di indicazioni chiare circa l'articolazione del finanziamento fra livelli di governo, che, per quanto riguarda i nidi per l'infanzia, non permette di capire se il finanziamento avverrà integralmente a livello regionale o a livello comunale, o verrà distribuito e come fra i due livelli di governo che su tale servizio hanno rispettivamente una responsabilità legislativa e organizzativo-gestionale;
- il fatto che il fondo perequativo comunale, che dovrebbe integrare le entrate proprie dei comuni per assicurare il finanziamento del fabbisogno standard, sia ripartito fra i comuni secondo criteri (il peso dei fattori che determinano il valore standardizzato della spesa corrente, e un fabbisogno infrastrutturale) che nulla hanno a che vedere con il fabbisogno standard stesso. Con l'ulteriore complicazione dovuta al fatto che, in via transitoria, il fabbisogno relativo alle funzioni fondamentali viene fatto coincidere con la spesa storicamente riservata a tali funzioni, considerata pari all'80% della spesa totale.

Il punto che deve essere approfondito, ai fini dell'analisi che si intende compiere in questo lavoro, riguarda specificamente il concetto di costo standard.

L'indeterminatezza della legge delega a questo proposito è tale che non è neppure chiarito se i costi standard debbano riguardare singole prestazioni o loro aggregazioni.

Nei diversi documenti presentati in questo ultimo periodo si ipotizzano diversi metodi per calcolare i costi standard.

Tutti gli approcci suggeriti assegnano un ruolo di primo piano, quanto meno come elemento conoscitivo, alla spesa storica. Il loro limite principale è individuabile nelle carenze informative con cui si incontrano: inaffidabilità dei dati contabili e scarsa conoscenza dei dati fisici e strutturali che sarebbero necessari per analizzare i costi.

2. Il caso dei nidi di infanzia

Il punto da cui è opportuno partire, e che sarà cruciale ai fini di questa indagine, è che il servizio “nidi per l’infanzia” non è un servizio omogeneo, facilmente definibile, ma è un servizio multidimensionale, complesso, articolato di fatto, a sua volta, su più servizi.

In primo luogo, ognuna delle prestazioni che concorre a definire il servizio nido per infanzia può essere erogata a livelli qualitativi molto diversi (che dipendono, ad esempio, dal numero di metri quadri di verde di cui ciascun bimbo dispone, dalla preparazione professionale degli insegnanti e dal numero di ore di formazione a cui devono partecipare per contratto, dall’aver o meno la cucina interna, ecc.) dando luogo a costi degli input anch’essi differenziati¹. Ne discende che surrogare il costo standard con indicatori semplici di costo medio come potrebbe essere il rapporto spesa/unità di prestazione, è un’operazione con un contenuto informativo non solo limitato ma anche fuorviante.

Preliminare alla definizione di un costo standard dovrebbe quindi essere l’individuazione dei livelli qualitativi considerati essenziali per soddisfare il bisogno oggetto di tutela.

In secondo luogo, ogni nido è caratterizzato da un mix di prestazioni diverse (ad esempio può offrire o meno il servizio di prolungamento orario, o il servizio estivo, può prevedere o meno la mensa per i bambini part time). A parità di qualità dei servizi offerti, queste diverse caratteristiche comportano costi anch’essi diversi. Per seguire un approccio ingegneristico si dovrebbero allora ipotizzare diversi ideal tipi di nidi. Il processo di standardizzazione del servizio, che deve precedere logicamente quello dell’individuazione di costi standard, è però tutt’altro che banale, perché le variabili in gioco e le loro combinazioni possono essere numerose.

I nidi si differenziano poi in ragione delle caratteristiche dell’utenza che sono chiamati a soddisfare: bimbi disabili e bimbi lattanti comportano, ad esempio, costi superiori. Così come l’incidenza dei bimbi part time può dipendere, più che da scelte dal gestore, dal contesto socioeconomico e familiare: il peso e l’articolazione dell’occupazione femminile, la presenza di nonni disponibili a svolgere funzioni di custodia, ecc.

L’approccio ingegneristico dovrebbe poi distinguere i nidi in ragione della forma gestionale: diretta comunale, da un lato, indiretta e convenzionata (affidamento a terzi, con o senza gara, assistito non da un semplice contributo/trasferimento forfetario ma da un contributo comunale collegato ad un numero precisato di posti con

¹ L’importanza della dimensione qualitativa è riconosciuta anche dalla legge delega sul federalismo quando chiede che i costi standard siano valutati con riferimento a servizi erogati in condizioni di efficienza e di *appropriatezza*.

caratteristiche specifiche di funzionamento), dall'altro. E' noto infatti che la struttura dei costi fra queste due grandi tipologie di gestione differisce principalmente per quanto riguarda sia la spesa per il personale educativo (in ragione della diversa natura delle relazioni contrattuali) sia i profili qualitativi adottati (rapporto educatori/bambini e altri standard di servizio quali, numero di personale Ata; superfici ecc.). Bisognerebbe anche ipotizzare diverse combinazioni di esternalizzazioni, parziali, che coinvolgere servizi *no core*, quali la mensa e le pulizie, che ancora una volta possono avere riflessi sull'organizzazione e sui costi del servizio non indifferenti.

Per tener conto di tutti questi aspetti l'indagine si è articolata in due fasi.

La prima ha comportato una rilevazione analitica dei costi dei nidi su alcuni comuni regionali ed ha consentito di ottenere due importanti risultati.

- a) confermare gli aspetti di multidimensionalità del servizio considerato e contribuire a definire le dimensioni che incidono nel differenziare i costi del servizio fra i diversi comuni.
- b) certificare la scarsa attendibilità dei Certificati Consuntivi ai fini della costruzione dei costi standard (su questo importante punto si veda il rapporto).

A partire da questa prima riflessione, si è provveduto ad analizzare i dati della rilevazione sui nidi effettuata dalla regione Emilia-Romagna (l'anno di riferimento è il 2008)

La rilevazione regionale riguarda i seguenti servizi:

- 1) nidi d'infanzia, micro-nidi, sezioni aggregate a scuole dell'infanzia o ad altri servizi educativi/scolastici
 - 2) centri per bambini e genitori
 - 3) spazio bimbi
- per i quali utilizza questionari differenti.

L'analisi del presente lavoro si è concentrata sui 588 nidi d'infanzia regionali di cui si disponeva di dati economici affidabili.

I dati strutturali medi sui nidi rilevati sono i seguenti:

Tab. 1 - Costo unitari e dimensione media per numero di iscritti dei nidi d'infanzia

	Costo medio per struttura	Numero medio di utenti	Costo medio per utente	N° di nidi (valore. ass.)	N° nidi (distribuzione %)
	<i>Mean (costocor)</i>	<i>Mean (bimbitp)</i>	<i>Mean (costbim)</i>	<i>N (costocor)</i>	<i>%</i>
Nidi comunali a gestione diretta	470.830	50	9.547	364	61,9%
Nidi comunali a gestione indiretta	274.114	39	6.776	121	20,6%
Nidi non comunali	179.361	29	6.419	103	17,5%
Nidi	379.293	44	8.442	588	100,0%

La banca dati è molto articolata sulle caratteristiche del servizio ed è quindi stato possibile analizzare un elevato numero di variabili ed in particolare diverse dimensioni che hanno incidenza sui costi. Fra queste quelle che poi vengono utilizzate nei modelli di stima sono le seguenti:

- Costo corrente annuale del nido
- Monte ore annuali di servizio (ore giornalieri di apertura del servizio per numero di *giorni per l'anno*)
- Numero complessivo di iscritti

- Composizione dei bambini fra lattanti medi e grandi
- Numero di bambini disabili
- Forma di gestione (comunale diretta o comunale indiretta)
- Presenza/assenza di esternalizzazioni parziali
- Monte ore degli educatori con pagamento a carico del gestore
- Numero di educatori (interi, equivalenti a tempo pieno, standard)
- Prolungamento di orario
- Presenza di servizio estivo
- Bambini stranieri

La tabella 2, riportata appendice alla fine del lavoro presenta i principali valori medi delle variabili utilizzate a seconda della tipologia di gestione del nido.

3. Risultati

I modelli di stima che sono stati messi a punto possono essere impiegati nella costruzione di costi standard. I risultati vanno comunque interpretati con cautela in quanto, come noto, i dati finanziari rilevati dalla banca dati regionale, a differenza di quelli relativi alle variabili di servizio, sono raccolti con maggiori difficoltà.

Se si assume che la regressione individui correttamente la condizione media di costo operativo che un nido, con determinate dimensioni e caratteristiche, si trova ad affrontare, si possono utilizzare i coefficienti della regressione per stimare quanto dovrebbe costare ciascun nido (costo teorico) e confrontarlo con quanto costa effettivamente.

In altre parole si ipotizza che il complesso delle risorse per i nidi siano date, che i comuni nel loro complesso abbiano raggiunto un certo assetto organizzativo, una certa qualità ed efficienza medie a cui corrisponde un determinato costo e andiamo a vedere come si comporta ciascun nido.

In seconda battuta è possibile correggere, introducendo dei vincoli “esterni” di tipo normativo, il modello, se ad esempio si vuole evitare che le variabili impiegate possano assumere un qualsiasi valore (il problema si pone in particolare per quelle variabili, quali ad esempio il più elevato numero di personale rispetto allo standard regionale, che incidono molto sul costo e che possono eccedere il livello essenziale di appropriatezza del servizio).

La logica della simulazione è molto semplice e consiste nello stimare per ciascun nido il suo costo teorico ed eventualmente correggerlo introducendo un “vincolo” esterno, normativo, definendo così il suo costo standard normalizzato.

Nel lavoro sono presentati due ipotetiche stime che consentono di valutare questi aspetti e da cui emerge come elemento di interesse la presenza (a parità di offerta di servizi) di differenziazioni significative a livello territoriale (da provincia a provincia; capoluogo vs altri comuni della provincia)

4. Lezioni per una discussione operativa sul federalismo

1. E' possibile determinare un modello per il calcolo dei costi standard qualora siano disponibili fonti di informazioni sufficienti sulle caratteristiche dei servizi offerti e sui costi sostenuti a base storica. Ciò è stato possibile per gli asili nidi dell'Emilia Romagna grazie alle informazioni rese disponibili da alcuni uffici comunali per il controllo di gestione e per la banca dati regionale. Queste informazioni non sono desumibili dai certificati di bilancio né dalla rilevazione del Ministero degli interni sui Conti consuntivi, per la parte finalizzata alla costruzione di indici di performance dei servizi.
2. E' fondamentale che la raccolta dei dati sui costi reali delle strutture avvenga all'interno di un percorso metodologico comune ed in forma partecipativa per evitare errori che si ripercuoterebbero sui meccanismi di finanziamento.
3. Se i costi standard stimati dovessero essere utilizzati per guidare l'allocazione delle risorse fra territori vi sarebbero comuni che non si vedrebbero riconosciuta la spesa attualmente impiegata per la copertura di questi servizi ed altri invece che potrebbero godere di maggiori risorse. Questa redistribuzione risponde alla logica dei costi standard prefigurata dalla delega sul federalismo nella misura in cui penalizza le inefficienze. Poiché le differenze fra territori sono invece determinate anche da scelte gestionali/organizzative pregresse e da differenza nei livelli qualitativi dell'offerta, occorre valutare se queste devono essere riconosciute o sanzionate.
4. Il ragionamento è stato sin qui condotto assumendo risorse date e offerta data. Manca quindi il passaggio dai costi standard ai fabbisogni standard, che richiede una valutazione della domanda che deve essere soddisfatta. Se si assumesse, ad esempio, come punto di riferimento un tasso di copertura (uniforme o articolato in ragione di parametri quali il tasso di occupazione femminile) di una certa parte degli utenti potenziali (la platea dei bimbi 0-2 anni), vi sarebbero molto probabilmente territori in cui questi livelli sono stati raggiunti e superati (e quindi a rischio di perdita di trasferimenti) ed altri invece ancora lontani dagli obiettivi (e quindi potenzialmente a credito di risorse).

Ne consegue:

- a) la necessità di costituire basi di riferimento affidabili sui costi e sui livelli delle prestazioni e di correggere progressivamente errori nel processo di raccolta dei dati sui servizi, sull'utenza e sui costi. Un puntuale lavoro di *benchmarking* che veda la responsabilizzazione delle amministrazioni comunali è di fondamentale importanza. Si potrebbero così valutare correttamente gli scostamenti fra valori medi teorici e costi effettivi.

- b) Il finanziamento su costi standard non solo presuppone la condivisione dei processi di formazione dei valori di riferimento, ma pone in primo piano la necessità di un avvicinamento graduale ai valori medi stimati, che deve essere articolato su più esercizi finanziari. Per far questo è necessario agire con fondi perequativi che consentano un aggiustamento progressivo, rendendo comunque responsabili le amministrazioni inefficienti e valutando attentamente a quali parametri qualitativi debbano essere commisurati i trasferimenti. Per ovvi motivi appare opportuno che questo fondo venga gestito a livello regionale, il livello in cui maggiore può essere la conoscenza delle problematiche locali ma anche quello in cui possono essere attivati strumenti di supporto ai processi di convergenza (ad es. nel campo dell'organizzazione dei servizi a livello sovra-comunale, ecc.).
- c) Anche la definizione dei fabbisogni standard non potrà che tener conto delle caratteristiche sociali ed economiche del territorio, che possono essere molto diverse. Anche in questo caso, il livello regionale appare il più adeguato per gestire eventuali fondi perequativi.

Tab. 2 – Principali caratteristiche dei nidi per titolarità e forma di gestione (la “m” prima del nome della variabili indica che il dato si riferisce al valore medio)

	Numero di nidi <i>numero nidi</i>	Percentuale di nidi per forma di gestione %	Costo medio annuale di un nido <i>m(costocor)</i>	Costo annuale per utente <i>m(costbim)</i>	Costo orario per utente <i>m(v_costora)</i>
nidi comunali	485	82,5%	421.753	8.855	5,61
- nidi comunali a gestione diretta	364	61,9%	470.830	9.547	6,01
- nidi comunali a gestione indiretta	121	20,6%	274.114	6.776	4,40
nidi non comunali	103	17,5%	179.361	6.419	4,66
Nidi	588	100,0%	379.293	8.442	5,45
comunali/non comunali	4,71		2,35	1,38	1,20
diretta/indiretta	3,01		1,72	1,41	1,37
	Numero medio di utenti <i>m(bimbitp)</i>	Percentuale di utenti part time <i>m(v_quotapt)</i>	Monte ore di servizio annuale (escluso prolungamento) <i>m(v_oreservizio)</i>	Monte ore bimbi <i>m(v_orebimbo)</i>	Orario medio di apertura giornaliero (escluso prolungamento) <i>m(v_oreapertu)</i>
nidi comunali	47	19,1%	1.773	77.850	8,54
- nidi comunali a gestione diretta	50	17,9%	1.765	82.113	8,56
- nidi comunali a gestione indiretta	39	22,8%	1.795	65.026	8,41
nidi non comunali	29	31,8%	1.889	45.099	8,45
Nidi	44	24,7%	1.793	72.298	8,51
comunali/non comunali	1,63	0,60	0,94	1,73	1,01
diretta/indiretta	1,27	0,78	0,98	1,26	1,02
	Percentuale di bambini fino a 12 mesi di età <i>m(v_quotalatte)</i>	Percentuale di disabili <i>m(v_quotadisab)</i>	Ore di prolungamento al giorno <i>m(v_prolung)</i>	Percentuale di nidi in cui è presente il servizio estivo <i>m(v_estivo)</i>	Iscritti su educatori equivalente a tempo pieno <i>m(v_bimbisueduc2)</i>
nidi comunali	8,6%	1,0%	1,13	12,0%	6,63
- nidi comunali a gestione diretta	9,7%	1,2%	1,07	8,8%	6,48
- nidi comunali a gestione indiretta	5,5%	0,6%	1,29	21,5%	7,08
nidi non comunali	3,5%	0,2%	1,25	27,2%	6,78
Nidi	7,7%	0,9%	1,15	14,6%	6,66
comunali/non comunali	2,47	4,80	0,90	0,44	0,98
diretta/indiretta	1,76	2,11	0,83	0,41	0,91
	Quota educatori a t.p eccedenti rispetto allo standard <i>m(v_quotaeff2)</i>	Percentuale di nidi che non esternalizza <i>m(v_tuttodentro)</i>	% del monte ore degli educatori a carico del gestore <i>m(v_heducges)</i>	Quota di educatori a t.p. <i>m(v_eduinteri)</i>	Percentuale di nidi nei comuni capoluogo <i>m(capoluogo)</i>
nidi comunali	1,057	20,4%	91,6%	0,894	38,4%
- nidi comunali a gestione diretta	1,073	24,5%	89,6%	0,884	40,7%
- nidi comunali a gestione indiretta	1,009	8,3%	97,3%	0,926	31,4%
nidi non comunali	1,094	9,7%	100,0%	0,871	45,6%
Nidi	1,063	18,5%	93,0%	0,890	39,6%
comunali/non comunali	0,97	2,10	0,92	1,03	0,84
diretta/indiretta	1,06	2,96	0,92	0,95	1,29

Tab. 3 – Caratteristiche dei nidi d'infanzia per titolarità - forma di gestione e per provincia

	Percentuali di nidi comunali	- di cui a gestione diretta comunale	- di cui a gestione indiretta comunale	Percentuale di nidi non comunali	N° nidi (tutti)	Percentuale di nidi a gestione diretta comunale che non esternalizza	Costo per utente (tutti i nidi)	Costo orario per utente (tutti i nidi)	Ore giornaliere apertura(tutti i nidi)
	<i>Mean (c)</i>	<i>Mean (g)</i>	<i>Mean (e)</i>	<i>Mean (nc)</i>	<i>N (c)</i>	<i>Mean (tutt~o)</i>	<i>Mean (v_co~o)</i>	<i>Mean (v_co~o)</i>	<i>Mean (v_orea~u)</i>
BO	85%	71%	14%	15%	169	51%	9.877	5,7	9,1
FC	77%	55%	23%	23%	44	25%	7.929	5,1	8,7
FE	83%	76%	7%	17%	41	10%	8.673	4,9	9,1
MO	80%	54%	26%	20%	114	5%	7.532	5,8	7,9
PC	68%	52%	16%	32%	31	0%	7.952	5,2	7,9
PR	81%	52%	29%	19%	48	0%	8.014	4,8	8,3
RA	80%	52%	27%	20%	44	0%	7.834	4,3	9,1
RE	91%	67%	24%	9%	70	4%	7.612	5,1	8,0
RN	89%	63%	26%	11%	27	82%	8.234	7,5	7,7
Total	82%	62%	21%	18%	588	24%	8.442	5,5	8,5