

9. Pubblico e privato: prime valutazioni sul caso modenese

Paolo Silvestri

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e Centro di analisi delle politiche pubbliche (Capp)¹

Premessa

Vorrei innanzitutto fare una breve premessa sull'origine di questo contributo e qualificare la mia posizione. La mia conoscenza del settore è stata in primo luogo da cittadino: i miei figli hanno frequentato sia i nidi (comunali e convenzionati) sia le scuole dell'infanzia (comunali) modenesi. Inoltre, fino a una decina di anni fa, sono stato particolarmente impegnato nella gestione sociale delle scuole dell'infanzia e, quindi, si può affermare che sono stato un utente impegnato. In seguito, grazie a diverse opportunità di tipo professionale, mi sono occupato, con i colleghi del centro di ricerca universitario di cui faccio parte, di spesa per il welfare comunale.

In occasione di questo convegno, il dottor Mauro Francia mi ha chiesto di riflettere, da osservatore terzo, su alcuni dati che emergono da due attività dell'amministrazione e di organizzare una breve presentazione, possibilmente critica, su questi risultati. Confesso che faccio fatica a sentirmi "parte terza" nei confronti delle politiche per i bambini messe in campo dal Comune di Modena e che, a partire da queste mie esperienze, ho maturato una convinzione di parte e un occhio benevolo per i servizi per l'infanzia (anche se con l'amministrazione, da genitore, ho più volte avuto momenti di confronto, anche aspro).

¹ Insegna Sistemi di welfare e Principi e metodi di valutazione presso la Facoltà di Economia *Marco Biagi*. Si ringraziano Paola Rosi, laureanda della Facoltà, per l'assistenza fornita durante l'indagine, e Mauro Francia, Massimo Terenziani, Vittorio Martinelli, Nicola Burani e Mario Scianti del Comune di Modena, per avere messo a disposizione le informazioni necessarie e per le discussioni su numerosi aspetti toccati in questa relazione. Naturalmente le opinioni espresse sono personali e non impegnano l'amministrazione comunale.

Il confronto: costi e qualità percepita

Ma veniamo ai dati e all'oggetto di questa comunicazione. Il primo dato è relativo al costo mensile per bambino, rispettivamente, nei nidi d'infanzia comunali a gestione diretta e nei nidi convenzionati: si tratta di un'informazione che risulta da una consolidata esperienza di controllo di gestione e di analisi dei costi condotta dall'amministrazione comunale, esperienza che ha proprio avuto origine (pionieristica) nel settore dei nidi. Il secondo dato scaturisce da alcune evidenze che emergono da una recente indagine di *customer satisfaction* rivolta ai genitori sul gradimento del servizio nidi comunali e convenzionati. Questa è un'attività più recente che è condotta dall'Ufficio Ricerche del Comune in collaborazione con il Settore Istruzione.

Non ho avuto molto tempo per affrontare l'intera questione e quindi darò conto di un'attività che è largamente esplorativa. Ho cercato di sfruttare al massimo le informazioni esistenti (senza per il momento produrre nuovi dati) e di verificarne passo a passo la tenuta, attraverso numerosi incontri con i responsabili del Settore Istruzione, con la Ragioneria e, inoltre, ho potuto rielaborare i dati dell'indagine sugli utenti raccolti dall'Ufficio ricerche.

I due dati che emergono sono i seguenti (TABELLA 1):

- il costo medio mensile di un posto a tempo pieno in un nido comunale a gestione diretta è di 1.109 euro, contro i 682 euro di un nido a gestione indiretta convenzionata;
- la soddisfazione complessiva espressa dai genitori, su una scala di valutazione da 1 a 10, è pari a 9,1 per i nidi comunali a gestione diretta e a 8,6 per quelli convenzionati. Si tratta di due giudizi che esprimono un elevato apprezzamento per il servizio e che evidenziano una differenza marginale tra le due forme di gestione.

Queste sono le informazioni da cui prende le mosse la mia riflessione e la sollecitazione dell'amministrazione. Il confronto basato su queste quattro cifre non lascia scampo: se si assume che il giudizio degli utenti sia in qualche misura rappresentativo della qualità dei nidi (sappiamo, ovviamente, che l'utente non possiede tutti gli strumenti per valutare adeguatamente la qualità intrinseca dell'offerta formativa, ma si può ritenere che il suo giudizio ne colga diversi degli aspetti rilevanti, come avrò modo di dire più avanti) e che i costi sostenuti siano effettivamente quelli che risultano dal rapporto di gestione, per un economista è difficile non sostenere che in questo contesto si profila una possibilità interessante, cioè quella di spostare le risorse dalla gestione diretta ai convenzionati, che costano molto meno e che risultano – secondo il giudizio medio espresso dagli utenti – assai apprezzati e comunque con uno scarto, rispetto ai nidi pubblici comunali, contenuto. Dato un vincolo di bilancio per l'amministrazione, cioè dato l'ammontare di risorse che il bilancio comunale intende destinare al settore nidi, questo significa che c'è spazio per ampliare l'offerta di un servizio di cui c'è domanda

non soddisfatta e che è possibile aumentare il benessere delle giovani famiglie con bambini. Questo incremento di benessere può anche essere misurato (seppur in modo imperfetto), dal momento che le famiglie attribuiscono un valore al servizio che è almeno pari alle rette pagate dai genitori. In alternativa quei dati potrebbero suggerire che, a parità di offerta, è possibile, nel medio-lungo periodo, risparmiare sulla spesa per il servizio nidi e ridurre le imposte pagate dai cittadini (oppure destinare queste risorse ad altri impieghi). Come vedremo l'amministrazione non ha dovuto attendere i "consigli" di un economista per muoversi in questa direzione.

TABELLA I – Costo mensile per utente dei nidi d'infanzia e indice di soddisfazione

Anno 2006/07	Nidi comunali	Nidi convenzionati	Differenza	Differenza %
Costo medio mensile nidi a tempo pieno (euro)	1109	682	427	39%
“Se lei dovesse dare un giudizio complessivo al nido, quanto è soddisfatto?” (punteggio 1-10)	9,1	8,6	0,4	5%

Il contesto: Modena

Prima di avanzare le mie considerazioni sulla “tenuta” di queste quattro cifre su cui è basato il confronto, vorrei inquadrare il contesto in cui questo esercizio viene effettuato. Modena è, infatti, una realtà particolare sia per quanto riguarda la condizione economica dei suoi cittadini sia per l'impegno che, ormai da quarant'anni, è stato profuso nelle politiche dell'infanzia. Per ricostruire il contesto, mi avvarrò di diverse fonti e anche del lavoro fatto nell'ambito del mio gruppo di ricerca. Ci tengo a sottolineare la rilevanza del contesto (anche se in questa sede non potrò essere esaustivo) perché ritengo che gli esiti delle politiche dipendano in modo decisivo dal territorio in cui sono inserite e che non sempre i risultati che si osservano in una situazione possono essere generalizzati.

La condizione economica dei modenesi

Modena è una città ricca, con bassi tassi di povertà, con elevati livelli di occupazione femminile (certamente rispetto allo standard nazionale) e con elevata immigrazione. Pochi dati per documentare queste affermazioni: il reddito familiare equivalente (media provinciale) è del 34% più alto di quello medio nazionale e del 15% di quello del Nord Italia. Il tasso di povertà è del 6,6%, contro l'8,2% del

Nord e il 19,6% dell'Italia². Il tasso di occupazione femminile è del 63,6%, contro il 46,6% nazionale. Dal 1996 al 2006, la quota di stranieri residenti nel comune è passata da 3,1% a 10,4%; la quota di bambini nati da genitori italiani è in netto calo, mentre i bambini nati da genitori (entrambi) stranieri è del 22%. Particolarmente rilevanti sono le differenze nella condizione economica della famiglie con bambini a seconda dell'origine del capofamiglia: in quelle di origine modenese il tasso di povertà è dell'11,8%; in quelle di origine meridionale del 43,8%; in quelle straniere (provenienti dal Sud-Est del mondo) del 71,5%. In altre parole, la povertà tra gli immigrati (italiani e non) è 4 e 6 volte quella delle famiglie modenesi con bambini.

Le implicazioni del contesto sul settore nidi sono molteplici sono: esiste una forte pressione sul servizio nidi per effetto degli elevati tassi di occupazione femminile e dell'elevata quota di immigrati che, mancando spesso del sostegno dei nonni³, hanno pochi aiuti e, infine per effetto della buona disponibilità a pagare per il servizio (dato l'elevato reddito medio), ma con notevoli problemi da parte dei segmenti più fragili dell'utenza (immigrati).

Il contesto dell'offerta e l'assetto regolamentare

Un secondo dato di contesto riguarda l'assetto del servizio. L'offerta di posti al nido è gestita attraverso un sistema integrato di offerta pubblica che comprende sia i nidi comunali sia quelli convenzionati (i posti convenzionati sono il 40%). La gestione delle domande e delle graduatorie di ammissione è unificata e quindi è il Comune, in prima persona, che risponde agli utenti di eventuali problemi, a prescindere dalla collocazione dei bambini in un nido comunale o in un nido convenzionato, e il sistema delle rette è unificato⁴. Il sistema integrato comporta inoltre un impegno dell'amministrazione sia nella formazione del personale sia nel consolidamento della gestione sociale per favorire la partecipazione dei genitori nei nidi convenzionati. Per mantenere l'omogeneità del sistema, i nidi convenzionati sono selezionati attraverso gare in cui si dà molto peso alla qualità progettuale

² Il tasso di povertà relativa è misurato con linee locali della povertà con soglia al 60% della mediano del reddito equivalente.

³ Considerando le famiglie con bambini sino a 14 anni, il 60% di quelle di origine modenese ricorre abitualmente ai nonni per la custodia dei minori, contro il 18% di quelle con capofamiglia originario del Mezzogiorno e il 4% di quelle immigrate dal Sud-Est del mondo (cfr. S. Colombini, P. Silvestri, *Dentro la famiglia: le condizioni di vita dei bambini*, Materiali di discussione n. 601, Dipartimento di Economia politica, Modena 2008; http://merlino.unimo.it/campusone/web_dep/materiali_discussione.asp).

⁴ Ci sono alcune differenze che dipendono dal fatto che recentemente si è passati a un sistema di tariffazione continuo, sulla base dell'Ise, mentre alcune convenzioni non ancora scadute adottano il precedente sistema a fasce.

delle proposte (anche se l'appalto è generalmente aggiudicato a un prezzo in linea con i valori medi del Nord Italia). I nidi convenzionati sono sottoposti a un articolato sistema di controlli formali e sostanziali che prevede la verifica, oltre che degli standard regionali (che, come noto, sono piuttosto elevati), di numerose altre condizioni previste dal disciplinare (come, ad esempio, l'applicazione dei contratti di lavoro). A Modena, infine, è assai rilevante la gestione da parte della cooperazione sociale, ma sono presenti anche altre forme private di conduzione.

Dato questo contesto, come ha reagito l'amministrazione negli ultimi anni per fare fronte alla crescente domanda di nidi?

La TABELLA 2 riporta alcuni dati relativi agli ultimi 10-15 anni, che aiutano a documentare quanto è accaduto. Come si può osservare:

- a fronte di una netta ripresa della natalità a partire dalla fine degli anni Novanta (+ 26-27%), si è registrata una ancora più sostenuta espansione dell'offerta del sistema integrato pubblico (+ 51%), che si è però esclusivamente concentrata sui convenzionati; a questa si è aggiunta negli ultimi anni l'offerta privata (prevalentemente di nidi aziendali), sicché il numero di posti complessivi è aumentato del 67%;
- il tasso di copertura riferito alla popolazione target (residenti 0-36 mesi) è sensibilmente aumentato, nonostante la dinamica demografica crescente: l'incremento è di circa 5 punti percentuali (di 8 punti, se si considerano anche i nidi aziendali)⁵;
- il numero di domande è notevolmente aumentato (+ 59%), con una dinamica più sostenuta di quella della popolazione target (i residenti 0-36 mesi sono infatti aumentati del 26%); l'aumento della domanda, in nettissima espansione all'inizio degli anni 2000, sembra essersi assestato a metà del periodo e, attualmente, è trascinato dall'aumento della popolazione, piuttosto che da una modificazione dei comportamenti;
- ciononostante è accresciuto il numero di domande che non hanno trovato accoglienza nei nidi e che sono collocate in riserva (lista di attesa); molte di queste domande – per i meccanismi che sono raccontati nel lavoro che commenta le indagini sulle rinunce – si “sgonfiano” in corso d'anno; ma, alla fine delle ammissioni, rimane comunque un numero rilevante di bambini che non sono accolti nei nidi; tale numero è sensibilmente cresciuto nell'arco del decennio (+ 47%);
- la scelta di espandere l'offerta ricorrendo prevalentemente alla gestione in convenzione o appalto ha comunque comportato un notevole aumento delle spese:

⁵ In realtà il tasso di copertura è un poco più alto, se non si considerano i nati negli ultimi sei mesi dell'anno (che non fanno parte del target): il sistema pubblico raggiunge il 36% e l'offerta complessiva il 40%.

le uscite correnti per il servizio nidi sono infatti aumentate negli ultimi 10 anni di circa il 44% (a prezzi correnti; tenendo conto dell'inflazione l'aumento è di circa la metà) e hanno sostanzialmente seguito la dinamica delle spese per il welfare del Comune (FIGURA 1 e FIGURA 2). Anche le entrate contributive sono aumentate allo stesso ritmo, sicché il tasso di copertura della spesa corrente con tariffe è rimasta pressoché costante al 20%.

In definitiva il Comune ha rincorso l'aumento della domanda investendo risorse aggiuntive, rese disponibili dalla dinamica del bilancio, che sono state impiegate esclusivamente nell'offerta di nidi convenzionati e, nel contempo, ha rafforzato il sistema pubblico, "ridisegnando il mercato" del settore⁶. L'offerta, originariamente composta esclusivamente da nidi pubblici a tempo pieno, è stata, in un primo momento, re-ingegnerizzata con l'apertura di nidi part-time, di centri giochi, di ludoteche e, in seguito, si è articolata mediante l'attivazione di numerose convenzioni che hanno rilanciato il segmento più tradizionale dei nidi; negli ultimi anni si è infine registrata una forte espansione dei nidi aziendali (che mettono a disposizione del sistema pubblico una parte dei posti). Siamo dunque di fronte al tipico passaggio da un monopolio pubblico a un sistema misto, ma fortemente regolamentato dall'amministrazione, che ne ha mantenuto il presidio. Si tratta del modello tipicamente seguito in Europa per fare fronte all'aumento della domanda (a differenza degli Usa dove il mercato è fondamentalmente privato).

Il costo dei nidi comunali a gestione diretta e il costo dei nidi convenzionati

Torniamo al confronto. Come anticipato, la riflessione che propongo è innanzitutto metodologica e illustra le numerose difficoltà che debbono essere superate quando si vogliono fare confronti fondati, anche partendo da una buona base informativa.

Vediamo intanto i costi. La domanda che ci siamo posti è la seguente: quali sono le ragioni che spiegano il maggior costo dei nidi comunali rispetto ai convenzionati? Per cercare di rispondere a questa domanda, sono state in primo luogo utilizzate le informazioni desumibili dal rapporto di gestione dell'amministrazione, che però, ai fini di questo esercizio, presenta un limite: non dà conto della puntuale articolazione dei costi delle strutture convenzionate, di cui riporta solamente l'onere per il bilancio comunale. Si tratta di un limite che riflette l'origine del sistema di controllo interno, disegnato per monitorare i costi e l'efficienza dei servizi comunali e non di quelli convenzionati.

⁶ Da ultimo è stato recentemente inaugurato un nido a 54 posti con gestione diretta degli educatori, ma con servizi ausiliari appaltati.

TABELLA 2 – Evoluzione dei principali indicatori relativi al settore nidi

	Comune di Modena	1994/ 1995	1995/ 1996	2002/ 2003	2005/ 2006	2006/ 2007	(biennio finale)/ (biennio iniziale)%	(biennio finale)- (biennio iniziale)
1	Nati	1335	1337	1659	1700	1685	27%	
2	Residenti (0-2 anni)	4020	4036	4921	5032	5093	26%	
3	Posti comunali	933	932	979	952	924	1%	
4	Posti convenzionati	96	96	384	608	617	538%	
5	Sistema pubblico	1029	1028	1363	1560	1541	51%	
6	Posti aziendali	0	0	0	32	30		
7	Posti privati	0	0	0	109	162		
8	Totale pubblico e privato	1029	1028	1363	1701	1733	67%	
9	Grado copertura pubblico (residenti)	25,6%	25,5%	27,7%	31,0%	30,3%		5%
10	Grado copertura totale (residenti)	25,6%	25,5%	27,7%	33,8%	34,0%		8%
11	“Vero” tasso copertura	30,7%	30,6%	33,2%	37,2%	36,3%		6%
12	Totale domande (nuove+vecchie)	1360	1355	2025	2141	2182	59%	
13	% domande/residenti	34,1%	33,4%	41,2%	43,0%	42,8%		9%
14	Domande non accolte (in riserva)	331	327	662	581	641	86%	
15	Riserve non ammesse a fine anno	119	84	301	140	159	47%	

FIGURA 1 – Spesa corrente per il servizio nidi ed entrate da tariffe del Comune di Modena

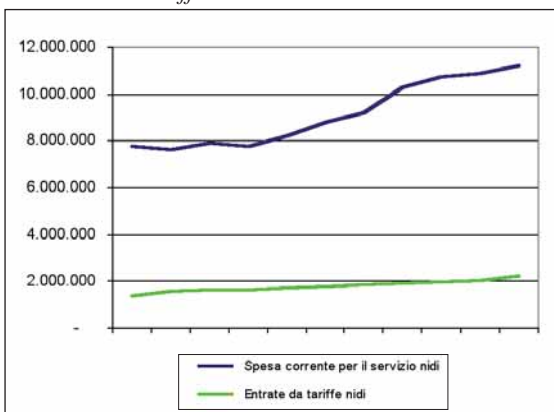
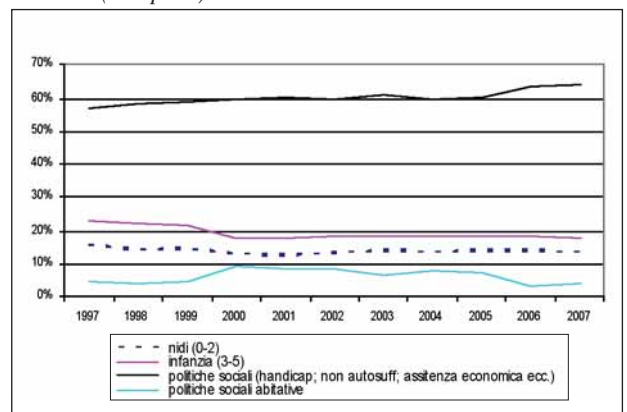


FIGURA 2 – Spesa corrente per il welfare del Comune di Modena (comp. %)



Non potendo fare un confronto diretto della struttura dei costi nelle due tipologie di nidi, si è percorsa una strada alternativa. In primo luogo si è cercato di individuare le principali differenze che caratterizzano i due assetti organizzativi e quindi si è cercato di quantificarle, ricalcolando i costi dei nidi comunali. In sostanza si è verificato quale sarebbe il costo medio di un nido a gestione diretta, se presentasse le medesime condizioni operative dei convenzionati. Poiché i nidi convenzionati non sono una realtà uniforme, è stato preso come riferimento l'assetto dei convenzionati di dimensioni maggiori, che sono gestiti da cooperative sociali.

Nel condurre questo esercizio, che è largamente esplorativo, va tenuto presente che non è stato possibile tenere conto delle seguenti differenze:

1. il costo medio dei comunali non comprende una parte di spese generali del Comune; la mancata considerazione di queste spese porta a sottostimare il costo medio di nidi comunali rispetto ai convenzionati (nell'ipotesi che i *business plans* dei convenzionati siano fatti correttamente);
2. il costo dei comunali riflette anche il costo di servizi ausiliari (quali, ad esempio, le procedure di ammissione o una quota del costo di formazione per gli educatori dei nidi privati) che sono a carico del Comune; la considerazione di questi costi porta a sovrastimare il costo dei comunali rispetto ai convenzionati;
3. i comunali hanno una maggiore dotazione di spazi (interni ed esterni), che incide sui costi di pulizie e utenze; questo elemento porta a sovrastimare il costo dei comunali;
4. i nidi convenzionati gestiti da cooperative sociali hanno un costo medio più alto degli altri (che, ad esempio, fanno ricorso a forme contrattuali meno onerose rispetto al contratto dei dipendenti delle cooperative); anche questo porta a sovrastimare il costo dei comunali rispetto al valore medio dei convenzionati.

Nel complesso si tratta di differenze che incidono solo marginalmente sul costo medio dei nidi e che, in ogni caso, dovrebbero tendere a compensarsi. Ci possiamo così concentrare sulle altre differenze, che paiono essere quelle determinanti.

Queste sono:

- un diverso mix dei bambini (piccoli, medi e grandi): nei comunali il 16% dell'utenza è costituito dai bambini piccoli, che costano di più, contro l'1% nei convenzionati;
- una diversa organizzazione dei pasti: i comunali si avvalgono della cucina interna, che – pur fornendo un servizio che è ritenuto migliore da parte dell'utenza – ha tuttavia un costo a pasto di circa 6,2 euro, mentre nei convenzionati si distribuiscono pasti cucinati in strutture esterne che costano 5 euro;
- un più elevato rapporto educatori-bambini nei nidi comunali: 1 a 6,3 contro 1 a 7,0;
- un più alto numero di personale ausiliario per plesso: 3,5 unità nei comunali contro circa 2,5 nei convenzionati;
- un maggiore costo del lavoro (maggiore remunerazione e minori ore lavorate) degli educatori e degli ausiliari nei nidi comunali; gli educatori dei convenzionati costano all'incirca il 70% dei comunali e il personale ausiliario circa l'85%.

Alcune differenze sono quindi di tipo strettamente tecnico (diversa età dei bambini); altre dipendono dai più elevati standard dei nidi comunali⁷; altre dalla diversa natura del contratto di lavoro.

Grazie all'articolazione delle informazioni offerte dalla contabilità analitica, è possibile ricalcolare i costi complessivi dei nidi comunali sulla base degli elementi differenziali sopra elencati e stimare quale sarebbe il costo di un posto a tempo pieno nei nidi comunali, se questi avessero le stesse condizioni che abbiamo riscontrato nei convenzionati. Il costo mensile si riduce così sensibilmente e scende da 1.109 euro a 730 euro: si tratta di un ammontare che si avvicina molto a quello dei convenzionati (682 euro) e, tenuto conto dei margini di errore e delle assunzioni e semplificazioni che sono state fatte, la differenza può essere considerata quasi trascurabile. Possiamo dunque concludere che, almeno in prima approssimazione, sono state individuate le principali fonti nelle differenze di costo.

Esaminando più in dettaglio l'origine della differenza di costo (TABELLA 3) se ne desume che: il diverso mix per età dei bambini incide per circa il 22% della differenza; mentre la diversa organizzazione dei pasti, incide per il 7%. Il miglior trattamento economico degli educatori e degli ausiliari (maggior costo del lavoro e minori ore lavorate, cioè maggior costo orario del lavoro), incide per circa il 45-51%; il maggiore rapporto educatori e bambini e il minor numero di personale ausiliario per scuola, incide per circa 21-28%.

A parte i più elevati standard comunali e il maggior onere derivante dalla presenza di bambini piccoli, circa la metà del maggior costo dei comunali dipende dunque dai diversi contratti di lavoro che sono impiegati nei due settori. È un dato che si commenta da solo e che "spiega" la spinta alle esternalizzazioni, al di là della retorica sull'efficienza del settore privato.

TABELLA 3 – *Nidi comunali a gestione diretta: scomposizione della differenza tra costo medio effettivo (1.109 euro) e costo medio ricalcolato secondo le condizioni operative dei convenzionati (730 euro)*

Effetto mix (solo medi e grandi)	22%
Effetto mensa	7%
Effetto costo unitario del lavoro	~ 45-51%
Effetto rapporto personale/bambini	~ 21-28%

⁷ Si noti che i costi medi dei comunali sono già al netto delle maggiori spese per i servizi per l'handicap che sono esclusivamente gestiti nell'ambito dei comunali.

Gli indici di soddisfazione

Consideriamo ora l'indagine di *customer satisfaction*. La rilevazione mostra indici di soddisfazione medi molto alti (su tutte le principali dimensioni considerate⁸) sia per i nidi comunali sia per quelli convenzionati, con alcune differenze a favore dei nidi comunali.

Immagino che ciascuno di noi abbia riserve nell'identificare la qualità percepita dagli utenti con la qualità "effettiva" del servizio (posto che esista teoricamente tale dimensione); basti pensare che il nido è un bene "esperienza" il cui acquisto non è ricorrente e, certamente, sono pochi i genitori che hanno avuto la possibilità di sperimentare e confrontare le due tipologie di nidi comunali e convenzionati. Non ho intenzione di affrontare la questione, anche se, a mio parere, la qualità percepita dagli utenti è una dimensione che va presa sul serio: non a caso diversi autori considerano il rapporto qualità percepita/retta come la variabile cruciale, dato il bisogno di custodia, nella decisione di usufruire o meno dei servizi⁹.

Il problema dal punto di vista di questa comunicazione, che riflette sul nesso costi/soddisfazione dell'utenza, è invece un altro, ovvero che i genitori che hanno risposto al questionario non sono distribuiti "casualmente" tra i nidi comunali e quelli convenzionati e che la selezione non casuale può creare problemi interpretativi.¹⁰ Se, ad esempio, si verificasse che gli stranieri hanno un indice di soddisfazione sistematicamente più elevato degli altri e se (ragionando per assurdo) gli immigrati si concentrassero esclusivamente nei nidi comunali, allora i due giudizi risentirebbero di questa diversa distribuzione e staremmo di fatto sopravvalutando, rispetto ai convenzionati, l'indice medio di soddisfazione dei comunali.

Come si può vedere dalla TABELLA 4, il giudizio espresso da genitori varia a seconda di alcune caratteristiche degli intervistati; inoltre si può osservare che i genitori, per le caratteristiche di cui abbiamo informazioni (in tabella è riportato solo qualche esempio), non sono distribuiti in modo uniforme nelle due tipologie di nidi (ultima colonna¹¹). Ad esempio, i genitori che hanno un titolo di stu-

⁸ Nel corso dell'indagine sono rivolte numerose domande ai genitori, riguardanti i principali aspetti del servizio. Una domanda finale chiede una valutazione sul livello complessivo di soddisfazione. La lista delle domande è riprodotta nella successiva TABELLA 5.

⁹ Si veda, ad esempio, un recente lavoro di Francesco Zollino del Servizio Studi della Banca d'Italia: "Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda", in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, n. 30, settembre 2008.

¹⁰ Ci sono diverse ragioni che inducono a ritenere che le famiglie non si distribuiscono casualmente tra comunali e convenzionati, sulle quali però non ho tempo di dilungarmi.

¹¹ Si noti che i genitori intervistati sono per metà utenti dei nidi comunali e per metà utenti dei nidi convenzionati.

dio più basso tendono a dare valutazioni più elevate di quelli con titolo di studio superiore, ma i genitori con questa caratteristica sono più concentrati nei comunali (60%): questa diversa distribuzione distorce il giudizio medio a favore dei comunali¹².

Per tenere conto di questi effetti sono state fatte diverse regressioni, che consentono di verificare se le differenze nei punteggi medi assegnati ai nidi comunali rispetto a quelli convenzionati sono statisticamente significative, una volta che si sono tenute sotto controllo tutte le caratteristiche personali e contingenti note (cioè rilevate nell'indagine) che potrebbero influire sistematicamente sul giudizio espresso¹³.

La TABELLA 5 riporta i risultati delle regressioni e mostra, per ciascuna domanda, se la differenza nei punteggi medi è statisticamente significativa e il segno stimato della differenza (che non sempre coincide con quello che deriva dalle semplici differenze tra le medie). Come si può osservare, la differenza tra i punteggi medi riferiti alla domanda finale, che richiede una valutazione complessiva, risulta statisticamente significativa, anche dopo che si è tenuto conto di tutte le altre caratteristiche degli utenti.

Esaminando separatamente ciascuna domanda si evince, inoltre, che i genitori danno valutazioni coerenti con le informazioni che abbiamo ricostruito. Ad esempio, dal confronto ne escono peggio gli spazi esterni e interni dei convenzionati (che, come detto, sono minori di quelli comunali) e il menù dei convenzionati (che si avvalgono di cibi precotti all'esterno della struttura); ne esce meglio il "sistema" delle informazioni dei comunali (informazioni ricevute, comprese quelle sul progetto educativo a inizio anno). Per converso, è interessante osservare come per le dimensioni che riguardano la parte educativa e la professionalità degli insegnanti, non risulti nessuna differenza statisticamente significativa tra comunali e convenzionati. Si noti ad esempio, come per la professionalità parrebbe esservi un valore leggermente maggiore per i comunali, ma il segno (ugualmente non significativo) viene capovolto quando si osserva il risultato della regressione.

¹² Per inciso, si noti il giudizio positivo espresso nei confronti di entrambe le gestioni da parte dei genitori stranieri, che trovano spesso in questo servizio il primo e significativo momento di integrazione e socializzazione.

¹³ Le variabili di cui si è potuto tenere conto sono le seguenti: nazionalità; età del rispondente; madre/padre; lavoro dipendente/autonomo/non occupato; livello di istruzione; da quanti anni il bambino frequenta il nido (1/2/3); raggiungibilità del nido (molto/abbastanza/poco nulla); partecipazione all'attività sociale del nido (spesso/qualche volta/mai); parla con gli educatori (sempre/ogni tanto/mai); aspettativa: il nido è (migliore/peggiore/uguale) a come se l'aspettava; grado di accordo con l'affermazione "il nido è soprattutto una opportunità educativa" (1-10); nido assegnato rispetto alla preferenza (prima/seconda/oltre la seconda scelta).

TABELLA 4 – Il giudizio espresso da genitori a seconda di alcune caratteristiche degli intervistati

		NIDO COMUNALE		NIDO CONVENZIONATO			Percentuale di interviste nei comunali
		Valore medio	n.	Valore medio	n.		
Nazionalità	Italiana	9,0	161	8,6	167	360	49%
	Straniera	9,3	18	9,4	14		56%
	Totale	9,1	179	8,6	181		50%
Scolarità	Obbligo	9,3	49	9,2	31	360	61%
	Superiore	9,0	130	8,5	150		46%
	Totale	9,1	179	8,6	181		50%
Il nido assegnato (ultimo frequentato) è	Il 1° che aveva indicato	9,0	125	8,8	86	325	59%
	Tra il 2° e il 5°	9,2	41	8,4	63		39%
	Non era tra le scelte	8,0	1	8,2	9		10%
	Totale	9,1	167	8,6	158		51%
Complessivamente, per quanti anni il bambino ha frequentato il nido?	1 anno	9,4	26	8,7	75	356	26%
	2 anni	9,1	93	8,6	100		48%
	3 anni	8,8	57	9,0	5		92%
	Totale	9,1	176	8,6	180		49%

I risultati del confronto

Proviamo ora a riassumere i principali risultati di questo esercizio sui nidi modenesi. Abbiamo visto, anche dopo avere controllato per la significatività statistica dell'indagine di *customer satisfaction*, che i nidi comunali sono complessivamente meglio valutati di circa mezzo punto rispetto a quelli convenzionati, in un contesto di elevato gradimento del servizio.

Abbiamo cercato di ricostruire le principali ragioni che spiegano il maggiore costo per utente dei nidi comunali rispetto ai nidi convenzionati (gestiti da cooperative sociali): circa 1/3 ha natura "tecnologica" (diverso mix per età dei bambini e diversa organizzazione dei pasti); circa 2/3 dipende da differenze nei costi unitari del personale e dal diverso rapporto personale/bambini.

Abbiamo visto che parte del maggior costo dei comunali trova corrispondenza anche nella valutazione dei genitori (migliori strutture, menù, informazioni di sistema); ma che una parte del maggior costo, quella relativa agli oneri del personale, non pare invece trovare corrispondenza nei giudizi, che valutano la parte educativa del servizio e la professionalità del personale allo stesso livello.

Come mai, nonostante le migliori condizioni di lavoro nei nidi comunali (derivanti da un più favorevole rapporto educatori/bambini, da migliori retribuzioni e da una maggiore stabilità contrattuale), non si hanno significative differenze nella percezione degli utenti? A mio modo di vedere, questa è l'area maggiormente critica del confronto e ciò mi porta a sottolineare due questioni, che rinviano a problemi più generali riguardanti gli assetti del mercato del lavoro¹⁴.

La prima questione ha a che fare con problemi di efficienza. A questo proposito vorrei avanzare un'ipotesi interpretativa, tenendo conto che i due assetti contrattuali, quello del pubblico impiego e quello privatistico, si differenziano, oltre che per le diverse condizioni di lavoro (benessere dei lavoratori), anche per il diverso grado di flessibilità nella gestione delle risorse umane e che entrambe queste dimensioni hanno effetti sulla motivazione del personale e quindi sulla qualità del servizio.

La rigidità contrattuale del pubblico, da un lato, determina maggior sicurezza del rapporto di lavoro e minor *turnover*; questo dovrebbe favorire la qualità del servizio, attraverso la maggiore motivazione dei dipendenti e la possibilità di accumulare esperienza. D'altra parte, però, nel pubblico è assai più difficile sostituire il personale meno motivato e/o competente, così che se nei ruoli di nidi comunali entrano insegnanti che non hanno le caratteristiche giuste per svolgere quel lavoro, le possibilità di aggiustamento, attraverso sostituzioni, sono sostanzialmente nulle.

Viceversa la maggior flessibilità del privato, da un lato, produce minore sicurezza e maggior *turnover* (e quindi minore motivazione ed esperienza del personale), ma, dall'altro, consente maggiore facilità di sostituire il personale meno motivato.

In quale misura, nei due regimi considerati, prevalgano le condizioni, rispettivamente, favorevoli o sfavorevoli, è questione complessa, che solamente la ricerca empirica può compiutamente affrontare. Certamente le valutazioni degli utenti, in questo particolare contesto, parrebbero suggerire che gli effetti positivi e negativi nei due assetti tendono ad annullarsi.

¹⁴ Naturalmente, ci possono anche essere altre ragioni che spiegano questo risultato. Si potrebbe, ad esempio, argomentare che le strutture private (e di conseguenza le insegnanti) hanno un atteggiamento maggiormente orientato alla "soddisfazione del cliente", a causa degli incentivi derivanti da una struttura dei costi che diventano rapidamente crescenti qualora non vengano occupati tutti i posti disponibili nella struttura. Nonostante la rilevanza dell'argomento, mi pare che il tema delle diverse condizioni del mercato del lavoro nel pubblico e nel privato abbia ricevuto minore attenzione e mantenga una sua autonoma rilevanza.

TABELLA 5 – Valori medi di soddisfazione per nidi comunali e convenzionati e significatività statistica delle differenze

QUANTO È SODDISFATTO DEI SEGUENTI ASPETTI (VOTO DA 1 A 10)				
	comunali	convenzionati	le differenze nei valori medi sono significative?	segno e signif. comunali v. convenzionati
	valori medi	valori medi		regressione
Degli spazi e dei locali interni al nido?	8,66	8,08	sì	+ ***
Degli spazi e dei luoghi esterni al nido?	8,53	7,50	sì	+ ***
Degli arredi e attrezzature?	8,59	8,39	no	(+)
Dell'igiene e della pulizia della struttura?	9,29	8,93	sì	+ ***
<i>Quanto è soddisfatto nell'insieme della struttura?</i>	8,85	8,41	sì	+ ***
Del menù offerto ai bambini (qualità, diete)?	9,09	8,33	sì	+ ***
Del costo della retta in relazione al servizio che riceve?	6,79	6,52	no	(+)
Degli orari di ingresso e uscita dal nido?	8,37	8,57	no	(-)
Del calendario di apertura e chiusura del nido nel corso dell'anno?	8,05	8,41	sì	- **
Della flessibilità dell'orario per portare e riprendere il bambino/a?	8,27	8,51	no	(-)
<i>Quanto è soddisfatto nell'insieme dell'organizzazione del nido?</i>	8,47	8,31	no	(+)
Dell'organizzazione delle attività della giornata (es: giochi, pasto, riposo)	9,06	8,99	no	(+)
Dello sviluppo che ha avuto il bambini nei rapporti con altri (bambini e adulti)?	9,21	9,17	no	(-)

Dei progressi fatti dal bambino/a nell'apprendimento e nelle conoscenze?	9,27	9,17	no	(+)
<i>Quanto è soddisfatto nell'insieme della parte educativa?</i>	9,15	9,12	no	(+)
Della competenza e della preparazione del personale nel gestire i bambini?	9,07	9,00	no	(+)
Dell'attenzione nei confronti del bambino/a (es: sicurezza, salute e pasto)	8,93	9,09	no	(-)
Della disponibilità al dialogo con i genitori?	9,06	9,23	no	(-)
<i>Quanto è soddisfatto nell'insieme della professionalità del personale?</i>	9,07	9,03	no	(+)
Delle informazioni (amministrative, modalità servizio e costi) ricevute dall'ufficio al momento dell'iscrizione o in momenti successivi?	8,32	7,93	sì	+ *
Delle informazioni ricevute sul programma di lavoro proposto all'inizio dell'anno (progetto educativo)?	8,75	8,30	sì	+ **
Delle informazioni ricevute dal personale del nido sulle attività svolte quotidianamente e i comportamenti del bambino/a?	8,74	8,66	no	(+)
<i>Quanto è soddisfatto nell'insieme delle informazioni ricevute?</i>	8,75	8,43	sì	+ **
<i>Se lei dovesse dare un giudizio complessivo al nido, quanto è soddisfatto?</i>	9,05	8,64	sì	+ ***

Gli asterischi indicano il livello di significatività della differenza stimata: * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo all'1%

La seconda questione ha a che fare anche con problemi di equità e come tale mette in campo giudizi di valore. Abbiamo detto in apertura che l'espansione dell'offerta di posti nido attraverso i nidi d'infanzia convenzionati, che sono meno costosi e che – in questo contesto – mostrano un elevato indice di gradimento da parte degli utenti, consente di aumentare il benessere della famiglie con bambini, dato un vincolo (dinamico) di bilancio. Da questa analisi è però anche emerso che lavoratori che svolgono le stesse mansioni e che erogano prestazioni la cui utilità sociale è valutata allo stesso modo dagli utenti, sono diversamente remunerati, a causa della segmentazione del mercato del lavoro (a seconda della natura giuridica dell'impresa). Se questo è vero, cioè se è effettivamente vero che nella sostanza i due profili professionali sono equivalenti, allora nel nostro confronto bisognerebbe tenere anche conto del benessere dei lavoratori, cioè tenere conto di una terza parte (oltre all'amministrazione e agli utenti) che è coinvolta nella produzione del servizio. La questione è assai più spinosa di quanto possa apparire e ha un forte contenuto normativo, perché si tratta di valutare se le peggiori condizioni dei lavoratori nel settore privato costituiscano un danno a loro carico o se, viceversa, non ci sia una rendita a favore dei dipendenti comunali. Detto in altri termini, bisognerebbe avere un'idea di quale sarebbe la remunerazione (e le condizioni di lavoro) in un mercato concorrenziale. Se, dato un salario (condizioni di lavoro) di mercato, risultasse che i dipendenti del settore privato sono sottopagati, allora la scelta di espandere l'offerta convenzionata, da un lato porterebbe maggiori benefici alle famiglie con bambini, ma dall'altro ridurrebbe il benessere dei lavoratori, aspetto che sarebbe necessario tenere in considerazione quando ci si pone in una prospettiva di interesse generale. Se, al contrario, risultasse che sono i dipendenti comunali a beneficiare di condizioni lavorative "fuori mercato", allora la scelta di espandere il settore privato costituirebbe anche un modo per erodere progressivamente una rendita.

Ragioni per mantenere la gestione diretta (anche se più costosa)

Vorrei concludere questa relazione ricordando alcune ragioni che, a mio modo di vedere, giustificano una sostanziosa presenza di nidi a gestione diretta comunale, anche se più costosi di quelli convenzionati. Penso infatti che questa esperienza e i risultati, visti in termini di soddisfazione degli utenti, non sarebbero stati possibili senza un forte presidio pubblico del settore, senza l'esperienza accumulata in anni di ricerca, senza la tensione (e le risorse) necessarie per mettere a punto servizi di qualità e per formare personale qualificato. Mantenere un robusto presidio pubblico è indispensabile per regolare l'offerta privata e il mercato, per monitorare con competenza la qualità dei servizi convenzionati, per mantenere elevati gli standard del settore, inducendo una competizione virtuosa sulla qualità e per avviare sperimentazioni poco appetibili per il privato (si pensi, ad esempio, al seg-

mento dei “servizi integrativi” al nido, per la quasi totalità a gestione diretta comunale). La presenza di un’offerta pubblica consente, inoltre, di affrontare con più facilità la gestione dei casi sociali, dell’handicap e, non da ultimo, degli immigrati (e quindi di limitare possibili effetti di *cream skimming*). Non va poi dimenticato il ruolo della gestione sociale, che è strutturalmente più forte nei nidi comunali. La partecipazione è un importante momento di formazione alla cittadinanza attiva: avere voce e contare nelle scelte dell’amministrazione educa le giovani coppie alla progettazione e al controllo della cosa pubblica; la gestione sociale è inoltre un ingrediente fondamentale per favorire la socializzazione dei genitori e per rafforzare la coesione sociale (immigrati).

In conclusione, da questa analisi mi pare sia emerso che la relazione “costi-qualità”, che è centrale per le scelte sia delle amministrazioni sia delle famiglie, non è questione che possa essere affrontata con leggerezza. Come si è cercato di mostrare, nonostante la tecnica tutto sommato elementare di produzione del servizio, gli aspetti contingenti e legati al contesto sono assai rilevanti e la possibilità di condurre confronti fondati è limitata dalla scarsità di informazioni. Per questa ragione ritengo che si tratti di un’area che deve essere ulteriormente indagata, sia a livello di singolo Comune, sia mediante confronti tra realtà diverse. Sarebbe bello se da occasioni come quella offerta da questo convegno potessero nascere iniziative di lavoro comune tra amministrazioni. Ci sarebbe molto da apprendere dalle pratiche degli altri; ma anche molta strada da fare per mettere a punto seri modelli di analisi e di valutazione, in grado di affrontare le questioni nella loro completezza. Il lavoro da fare è tanto e la strada non è così piana.