

FABBISOGNI STANDARD E CRITERIO DI RIPARTO DELLE RISORSE PER IL SERVIZIO DI ASILO NIDO

Riflessioni e proposte¹

15 Ottobre 2021

In questa nota si analizzano gli attuali criteri di determinazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido approvati dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard, sottolineandone alcuni aspetti più critici e avanzando alcune proposte, anche a favore dell'adozione di possibili criteri di premialità. Gli aspetti considerati riguardano la domanda del servizio, i servizi offerti, le caratteristiche dell'utenza, il personale impiegato, le strutture ed infine le forme di gestione.

1. La domanda del servizio

L'attuale modalità di determinazione del fabbisogno standard di asili nido tiene conto in modo parziale della domanda espressa dalla popolazione interessata. Il fabbisogno standard di ciascun Comune è ottenuto moltiplicando la spesa standard unitaria per il numero di utenti corrispondente ad una percentuale di copertura di bambini in età 0-2 anni, che cresce per fascia demografica (dal 7,7% al 17,7%) ma non può andare oltre il massimo del 28,9%. Nei comuni privi di asili le risorse vengono assegnate in rapporto alla percentuale di copertura della domanda minima potenziale. In Toscana, come in alcune altre regioni, tuttavia, la quota di potenziali utenti soddisfatti supera il livello massimo di copertura stabilito, sia a livello complessivo regionale che, soprattutto, in alcune Zone della Regione, in primis quella di Firenze. Il massimo di copertura del 28,9% è, inoltre, più basso del target del 33% di posti autorizzati negli asili nido sulla popolazione di riferimento che l'Italia si è impegnata a garantire, entro il 2010, nell'ambito della Strategia di Lisbona.

Nella attuale modalità di determinazione del fabbisogno standard, oltre ad essere solo parzialmente valorizzata la domanda espressa dalla popolazione e soddisfatta dai servizi offerti, non si tiene in alcun modo conto della domanda potenziale non soddisfatta. In alcune regioni, tra cui la Toscana, è molto elevata, infatti, la quota di famiglie che vorrebbero mandare il proprio figlio al nido ma non lo fanno per motivi indipendenti dalla loro volontà, come a causa dei costi eccessivi, degli orari scomodi, della lontananza delle strutture e del rifiuto della domanda in presenza di liste di attesa (Istat).

Per tenere maggiormente conto della domanda del servizio proveniente dalla popolazione interessata, potrebbe essere, innanzitutto, portata la percentuale massima di copertura agli standard richiesti dall'Europa e eventualmente si potrebbe tener conto della domanda non soddisfatta come criterio di premialità. Quest'ultimo è un dato disponibile a livello regionale attraverso indagine campionaria Istat ed è disponibile a livello di singola struttura per alcune Regioni, tra cui la Toscana, che lo rileva attraverso il Sistema Informativo Regionale Infanzia (Siria).

¹ Nota a cura di Letizia Ravagli dell'Area Economia Pubblica e Territorio coordinata da Patrizia Lattarulo.

Variabile	Fonti
Domanda soddisfatta	Questionario Sose/Siria Regione Toscana
Domanda espressa	Indagine Istat x regione/ Siria Regione Toscana

2. I servizi offerti e le caratteristiche dell'utenza

La stima della spesa standard unitaria utilizzata per determinare il fabbisogno standard per gli asili nido tiene conto dei servizi offerti e delle caratteristiche degli utenti attraverso tre indicatori: i) la quota di utenti lattanti, ii) la quota di utenti dei servizi di refezione e iii) la quota di utenti a tempo parziale.

Al fine di premiare la qualità dei servizi offerti, potrebbero essere tuttavia considerati ulteriori indicatori come il numero di ore di apertura giornaliera, le giornate annue di apertura, il tempo di apertura del servizio offerto ("solo mattina", "solo pomeriggio", "mattina e pomeriggio", "mattina o pomeriggio"), la quota di nidi che è aperto ai bambini piccolissimi. Come indicatori dell'intensità e complessità del servizio offerto, potrebbero essere presi in considerazione la quota di utenti per fascia di età (0-12 mesi, 12-24 mesi, 24-36 mesi), la quota di utenti diversamente abili e quella con cittadinanza straniera.

Alcuni di questi indicatori aggiuntivi sono già rilevati nel questionario Sose somministrato ai Comuni. Altri potrebbero essere a questo aggiunti nella prossima somministrazione o sono già nella disponibilità delle banche dati regionali o desumibili dai regolamenti regionali sull'accREDITAMENTO.

Indicatore	Fonti
Orario di apertura giornaliero (distinte sezioni a tempo pieno e parziale)	Questionario Sose/Siria Regione Toscana/Regolamenti regionali
Giornate annue di apertura (distinti nidi a tempo pieno e parziale) Giornate annue di apertura estiva	Questionario Sose/Siria Regione Toscana/Regolamenti regionali
Tempi di apertura del servizio (mattino, pomeriggio, entrambi)	Siria Regione Toscana
Nido aperto ai piccolissimi	Siria Regione Toscana
Utenti 0-12 mesi	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Utenti 12-24 mesi	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Utenti 24-36 mesi	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Utenti con disabilità	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Utenti con cittadinanza straniera	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana

3. Il personale impiegato

Il personale impiegato entra nella determinazione dei fabbisogni standard attraverso due indicatori inseriti nella stima della spesa unitaria, il rapporto tra educatori ed utenti e il costo medio del personale. Entrambi vengono "normalizzati" nella stima della spesa standard unitaria.

Nello specifico, il rapporto tra educatori e bambini, considerati tutti indistintamente, indipendentemente dall'età, viene posto uguale a 0,14, e quindi si riconosce il costo del personale impiegato nella misura massima di 7 bambini per educatore in tutti i Comuni, indipendentemente dalla quantità di personale effettivamente impiegata. Con questa scelta non è valorizzato lo sforzo di alcune Regioni di prevedere uno standard di educatori per bambino più elevato e differenziato per fascia di età. Non è considerato, inoltre, il numero di educatori di sostegno, nonostante faccia parte del questionario Sose.

Il costo del personale è, invece, normalizzato per Regione e fascia demografica del Comune, quindi solo parzialmente può tenere conto dei diversi fattori, tra cui alcuni legati alla qualità del servizio, che incidono sulla variabilità dei costi tra i Comuni, come, ad esempio, il titolo di studio e l'attinenza di questo al ruolo di educatore e gli anni di esperienza lavorativa. Indicatori che premiano la qualità del servizio offerto che potrebbero essere considerati sono, inoltre, l'obbligo di formazione annua richiesta per il personale e la presenza del coordinatore pedagogico.

Indicatore	Fonti
N° educatori fascia 0-12 mesi N° educatori fascia 12-24 mesi N° educatori fascia 24-36 mesi	Da inserire nel questionario Sose/Regolamenti regionali
N° educatori di sostegno	Questionario Sose/Siria Regione Toscana
Presenza della figura del coordinatore pedagogico	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Personale per grado di istruzione e attinenza dei titoli di studio al ruolo di educatore/coordinatore	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Anno di esperienza degli educatori	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Obbligo formazione per educatori e coordinatori e n° ore annue formazione	Questionario Sose/Regolamenti regionali

4. Le strutture e le forme di gestione

Gli indicatori attualmente considerati nella stima della spesa standard unitaria relativi alle strutture in cui gli utenti dei nidi sono accolti sono due, la superficie media per utente e il costo medio delle locazioni di immobili ad uso ufficio, quest'ultimo normalizzato per Regione e fascia demografica del Comune. Altri indicatori sono tuttavia meritevoli di essere considerati, come la superficie destinata a spazi esterni organizzati, già rilevata nel questionario Sose, e la superficie destinata a ingresso, unità funzionali e spazi comuni, indicatore che potrebbe essere aggiunto al questionario o tratto dai regolamenti regionali.

Indicatore	Fonti
Superficie (mq) dell'area esterna	Questionario Sose/Regolamenti regionali
Superficie (mq) di spazi destinata a ingresso, unità funzionali e spazi comuni	Da inserire nel questionario Sose /Regolamenti regionali
Realizzazione poli per l'infanzia	Atti amministrativi
Copertura degli asili nido/distribuzione territoriale	Da inserire nel questionario Sose/Siria Regione Toscana
Posti nel pubblico sul totale posti	Da inserire nel questionario Sose /Siria Regione Toscana
Asili nido privati con accreditamento regionale	Da inserire nel questionario Sose /Siria Regione Toscana

Ancora sulle strutture, indicatori aggiuntivi che potrebbero essere presi in considerazione sono la presenza di nidi all'interno dei c.d. poli per l'infanzia e la loro copertura territoriale. La realizzazione dei poli per l'infanzia indica un investimento della Regione e dei Comuni nel perseguimento di quell'obiettivo che il decreto legislativo 65/2017 si pone, vale a dire di realizzare un sistema integrato di educazione e istruzione, da 0 a 6 anni. La distribuzione territoriale delle strutture vuole valorizzare, invece, l'importanza che le Regioni danno al raggiungimento degli utenti che vivono in zone interne o comunque più periferiche. Infine, sulle forme di gestione, la stima della spesa standard tiene conto dei casi di gestione associata del servizio e della quota di utenti a gestione esterna. Su questo aspetto, la quota di asili nido gestiti dal pubblico, a gestione diretta o indiretta, o la quota di asili nido con accreditamento sul totale delle strutture private, sono espressione della scelta che alcune Regioni hanno fatto di investire su un servizio pubblico di qualità e sull'incentivare l'accreditamento da parte dei privati, rafforzando la rete di offerta di servizi.

5. Alcune esperienze di raccolta dati della Regione Toscana

Anche in vista di un futuro e auspicabile passaggio dei servizi educativi per la prima infanzia dal novero dei servizi sociali a domanda individuale a quello dei servizi dell'istruzione ad accesso universale, è fondamentale che il decisore politico si doti di un adeguato patrimonio informativo sulle caratteristiche del servizio offerto. La Regione Toscana da tempo ha investito sulla raccolta di dati sulle strutture che operano nel suo territorio ed erogano servizi per la prima infanzia. Oltre alla raccolta quantitativa di informazioni, la Regione ha svolto anche indagini di taglio più "qualitativo" con l'obiettivo di analizzare aspetti meno facilmente misurabili sulle caratteristiche del servizio offerto. Di seguito sono descritte alcune delle

esperienze toscane che potrebbero essere prese ad esempio per la costruzione di un quadro informativo nazionale sui servizi per la prima infanzia.

5.1 Il Sistema Informativo Regionale Infanzia (Siria)

Annualmente, la Regione Toscana effettua una rilevazione censuaria sui soggetti titolari, pubblici e privati, di servizi educativi per la prima infanzia (unità di offerta) e sui Comuni per i servizi di propria competenza.

Le informazioni raccolte tra le unità di offerta riguardano i seguenti aspetti:

- tipologia di servizi offerti (nidi di infanzia, servizi integrativi, sezioni primavera) e localizzazione geografica;
- titolarità (soggetto pubblico o privato, natura giuridica) e gestione (diretta, indiretta, integrata);
- informazioni sul rilascio di autorizzazione, accreditamento o convenzioni (buoni servizio, acquisto/riserva di posti);
- caratteristiche degli utenti (ricettività del servizio, ricettività effettiva, domande di iscrizione, liste di attesa, caratteristiche dell'utenza per età, disabilità, cittadinanza);
- tempi di funzionamento e organizzazione (tempi, giorni e orari di apertura, caratteristiche dell'utenza per tipologie di frequenza, ore di presenza degli educatori e altro personale, somministrazione dei pasti);
- sistema tariffario (importo retta, presenza di meccanismi di riduzione della retta);
- personale (presenza del coordinamento pedagogico, anni di esperienza degli educatori, numero di educatori di sostegno, titolo di studio degli educatori, condizioni contrattuali).

Ai Comuni vengono richieste informazioni sui posti disponibili, sulle domande, le liste di attesa, i dati sui criteri per la formazione delle graduatorie di accesso e sul sistema tariffario.

5.2 Indagine

Nel 2015 è stata svolta in Toscana l'indagine "Sistema qualità dei servizi educativi per l'infanzia" su un campione di nidi estratti dal database Siria, stratificato per zona educativa, gestione del servizio e presenza di bambini disabili e lattanti. La rilevazione è stata svolta attraverso un sopralluogo di 4/6 ore effettuato da un gruppo di rilevatori a cui è stato chiesto di esprimere un giudizio su una scala Likert a 5 livelli ("critico", "insufficiente", "sufficiente", "buono", "ottimo") sulle seguenti dimensioni.

- Ambiente, spazio, arredi e materiali (accessibilità e sicurezza spazi esterni, cura degli spazi del sonno, del gioco, del pranzo, cura dal punto di vista igienico).
- Assetto organizzativo (lavoro di gruppo, variazione dei ruoli).
- Programmazione del servizio (progettazione educativa annuale delle attività, incoraggiamento sviluppo autonomia dei bambini, realizzazione di indagini di customer satisfaction).
- Relazioni e processi di esperienza (riunioni di equipè, gestione del momento del cambio, del pranzo, del sonno).
- Relazioni con le famiglie, gli altri servizi e il territorio (organi di rappresentanza delle famiglie, momenti di confronto, accordi con servizi socio-sanitari e sociali del Comune).

6. Proposte conclusive

In questa nota sono stati analizzati brevemente gli attuali criteri di determinazione del fabbisogno standard del servizio di nido approvati dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard. Le criticità più rilevanti emerse sono: da una parte, una insufficiente valorizzazione della domanda di servizio espressa dalla popolazione, tanto della domanda soddisfatta (considerata solo fino al tetto del 28,9%) che quella non soddisfatta (non considerata affatto); dall'altra, la sottovalutazione dei costi del personale, della loro

formazione e professionalità; infine la ridotta considerazione degli aspetti più qualitativi dei servizi offerti nelle varie realtà regionali e comunali.

Queste scelte metodologiche sono riconducibili alla finalità di contenere la spesa complessiva per questa funzione al 3,99% dei fabbisogni standard complessivi, incentivando l'offerta del servizio dove assente o carente. Ciononostante, implicano la riduzione dell'offerta pubblica proprio laddove più apprezzata e virtuosa, assumendo come obiettivo la spesa media piuttosto che il raggiungimento di standard europei.

Per migliorare il criterio di riparto si potrebbe agire in due modi. O rivedendo i criteri e la funzione di stima della spesa unitaria standard effettuata da Sose² (considerando più adeguatamente la domanda e la qualità del servizio) o aggiungendo, ex post, criteri ulteriori premianti le Regioni e/o i Comuni che offrono un servizio di più elevata qualità e dove vi è una domanda molto forte.

E', inoltre, auspicabile, che tutte le informazioni raccolte attraverso il questionario Sose siano rese disponibili, non solo quelle utilizzate per la stima del fabbisogno standard. In secondo luogo, alcune variabili ulteriori potrebbero essere aggiunte al questionario nella prossima somministrazione. In ogni caso, andrebbe avviato un sistema di rilevazione censuaria a livello nazionale su tutti i soggetti titolari di servizi educativi per la prima infanzia -con informazioni sugli utenti, sul personale, sulle strutture- ispirandosi ai sistemi informativi già disponibili in alcune regioni, come Siria in Toscana, o a quello sviluppato dal Ministero dell'Istruzione per i diversi cicli scolastici³.

² Ad esempio considerando tutta la domanda espressa come base su cui applicare il 28,9% del criterio di riparto.

³ Si veda <https://dati.istruzione.it/opendata>.