

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)  
COREP – corso Trento 13, 10129 Torino  
Tel. 011-5645111/07 – fax 011-500044 – E-mail: [mapp@polito.it](mailto:mapp@polito.it)  
**3<sup>a</sup> edizione: 2000**

### **Tesi di Master**

L'offerta dei servizi all'infanzia a Beinasco: il caso dell'asilo nido

Sottoposta a:  
Gaetano CHIANTIA  
direttore generale  
Comune di Beinasco  
via delle Fornaci, 4 – BEINASCO (TO) – tel. 011-3989232

Tutor interno: prof. Roberto ZANOLA

Torino, dicembre 2000

## INDICE

<b>SINTESI</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I - LA DOMANDA DEL SERVIZIO</b>	<b>6</b>
<b>1. I DATI</b>	<b>6</b>
<b>2. I SERVIZI ALL'INFANZIA</b>	<b>7</b>
2.1. <i>L'offerta del Comune</i>	7
2.2. <i>La soddisfazione della domanda. Un paradosso: 65 posti offerti e 110 domande accolte</i>	7
2.3. <i>La soddisfazione della domanda potenziale</i>	8
2.4. <i>La flessibilità dell'offerta influenza la domanda?</i>	9
2.5. <i>Domanda e territorio</i>	9
<b>3. CONCLUSIONI</b>	<b>11</b>
<b>CAPITOLO II - I RICAVI E I COSTI DEI SERVIZI</b>	<b>12</b>
<b>1. I DATI</b>	<b>12</b>
<b>2. ANALISI DEI RICAVI E DEI COSTI DEI SERVIZI OFFERTI</b>	<b>12</b>
2.1. <i>I ricavi</i>	13
2.2. <i>I costi</i>	13
2.2.1. <i>I costi fissi</i>	15
2.2.2. <i>I costi variabili</i>	17
2.3. <i>Gestione in economia o esternalizzazione?</i>	19
<b>3. CONCLUSIONI</b>	<b>20</b>
<b>CAPITOLO III - LE PROPOSTE ALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE</b>	<b>22</b>
<b>1. GLI OBIETTIVI</b>	<b>22</b>
<b>2. GLI AMBITI DI INTERVENTO</b>	<b>22</b>
2.1. <i>Flessibilità dei servizi: una risposta alle esigenze delle famiglie</i>	22
2.2. <i>Un'offerta di servizi territorialmente equilibrata</i>	24
2.3. <i>La riduzione dei costi: condizione per l'ampliamento dell'offerta</i>	24
<b>3. LE PROPOSTE DI INTERVENTO</b>	<b>25</b>
3.1. <i>I Micronidi</i>	27
3.2. <i>Educatrici presso il domicilio dei bambini</i>	27
3.3. <i>Educatrici presso il proprio domicilio</i>	28
3.4. <i>"Accreditamento" baby-sitter</i>	28
3.5. <i>Baby parking</i>	28
3.6. <i>Nido-aperto</i>	29
3.7. <i>Affidamento della struttura a soggetto esterno</i>	29
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>31</b>

## SINTESI

Il presente lavoro trae la sua origine dalla domanda avanzata dal Comune di Beinasco, relativa alla necessità di *esaminare l'opportunità di attivare forme organizzative e gestionali alternative di erogazione del servizio asilo nido che consentano una maggiore economicità.*

Al fine di dare risposta a tale domanda si è quindi proceduto ad:

- a. *analizzare i bisogni, espressi e potenziali, dell'utenza.* L'analisi effettuata è stata finalizzata a verificare se vi sia una domanda non soddisfatta o una domanda non espressa e, nel caso tali ipotesi venissero confermate, quali siano i motivi;
- b. *analizzare l'attuale offerta del servizio in termini di struttura dei costi,* con l'obiettivo di determinare il costo delle singole componenti dello stesso;
- c. *identificare possibili interventi* in grado di dare risposta ai bisogni emersi dall'indagine.

Nel capitolo I si è proceduto all'analisi della domanda del servizio, domanda in costante aumento soprattutto nel corso degli ultimi anni e attualmente riguardante circa un terzo della popolazione potenzialmente interessata dai servizi all'infanzia, che ha consentito di evidenziare la capacità da parte del Comune di rispondere ad essa in modo adeguato.

La domanda si è caratterizzata per la differenza esistente tra le richieste avanzate dai residenti in Beinasco e nelle frazioni più vicine (Fornacie e Borgo Melano), e quelli dei residenti nella frazione di Borgaretto; tra le possibili cause di tale situazione, la scelta di localizzare l'unico asilo nido in Beinasco.

Inoltre, l'analisi dei dati ha consentito di evidenziare una crescita della domanda a seguito dell'introduzione di forme più flessibili di offerta attuate soprattutto nel corso degli ultimi anni, rispondenti ai bisogni che stavano affermandosi nella popolazione, contribuendo in tal modo a far emergere parte della domanda.

Nel capitolo II si è focalizzata l'attenzione sull'analisi dei costi, anch'essa influenzata dalla qualità dei dati disponibili. È stato necessario, infatti, limitarsi all'analisi dei soli costi diretti, che ha permesso di mettere in evidenza come il costo totale dei servizi offerti sia rappresentato per una parte significativa da costi fissi. Tale situazione determina una rigidità nell'offerta in quanto, essendo questi non riducibili nel breve - medio periodo, sono in grado di condizionare le scelte dell'amministrazione comunale sia rispetto ai servizi da produrre, sia rispetto al loro livello quantitativo.

Sia l'analisi della domanda che l'analisi dei costi hanno avuto carattere strumentale in funzione della risposta alla domanda posta dal Comune e sopra indicata. Sulla base di tale analisi, nel capitolo III sono stati identificati tre obiettivi rispetto ai quali formulare le proposte all'amministrazione comunale: (i) flessibilità dei servizi in funzione della soddisfazione della domanda; (ii) offerta territorialmente differenziata; (iii) riduzione dei costi.

Le proposte avanzate puntano di volta in volta a dare risposta a uno o più dei tre obiettivi, in alcuni casi presentando una novità rispetto al modo in cui tradizionalmente il Comune svolge il suo ruolo di fornitore di servizi. In particolare alcune delle proposte puntano a favorire l'auto-organizzazione delle famiglie – è il caso dei micronidi, delle educatrici presso il domicilio dei bambini e delle educatrici presso il proprio domicilio -, altre a favorire le condizioni per garantire la qualità dell'offerta e il rispetto delle normative contrattuali – accreditamento delle baby-sitter -, e altre ancora, infine, a estendere servizi già esistenti – baby parking e nido aperto. Infine, accanto alle proposte appena delineate, è stata

avanzata quella relativa all'affidamento a soggetto esterno della struttura attualmente utilizzata per il servizio asilo nido. È questa una decisione che va adeguatamente approfondita, che determina un nuovo ruolo per il Comune, quello non più di produttore di servizi, ma di “regolatore”, con la conseguente necessità di dotarsi degli strumenti necessari al suo esercizio.

## INTRODUZIONE

Il Comune di Beinasco gestisce, in parte in economia e in parte attraverso un contratto d'appalto con una cooperativa, un asilo nido che ospita attualmente 70 bambini di età compresa tra i 6 e i 36 mesi. Le entrate (sia quelle derivanti dal pagamento della retta da parte degli utenti, sia quelle derivanti da contributi regionali) coprono solamente in parte il costo del servizio.

L'immobile utilizzato per il servizio asilo nido è localizzato nel capoluogo del Comune. Infatti il territorio di Beinasco presenta una struttura urbanistica costituita da un capoluogo e tre frazioni: Borgaretto, Fornaci e Borgo Melano. Il capoluogo e la frazione Borgaretto, che ha una popolazione di poco inferiore alla metà di quella comunale, distano tra loro circa tre chilometri e fino a pochi anni fa non erano collegati da un sistema di trasporto pubblico.

In considerazione della necessità, sempre più pressante per l'amministrazione comunale, di razionalizzare la spesa e contemporaneamente garantire uno standard qualitativo del servizio erogato sempre più corrispondente al costo sostenuto dall'utente-cliente, la richiesta avanzata dal Comune è stata quella di *esaminare l'opportunità di attivare forme organizzative e gestionali alternative di erogazione del servizio asilo nido che consentano una maggiore economicità.*

Se, quindi, la necessità è quella di “analizzare” il servizio asilo nido, è prioritario determinare quali siano gli aspetti sui quali porre l'attenzione. Almeno tre, infatti, possono essere le possibilità di intervento per l'amministrazione comunale:

- a. ridurre l'impegno economico sostenuto dal Comune per tale servizio;
- b. a parità di impegno economico migliorare la qualità del servizio;
- c. aumentare l'offerta del servizio a parità di impegno economico sostenuto.

È da rilevare, inoltre, che la prima possibilità, quella della riduzione dell'impegno economico sostenuto dal Comune, potrebbe essere perseguita anche attraverso l'utilizzo della leva tariffaria: è questa però al momento un'ipotesi esclusa dall'amministrazione comunale.

Al fine di dare risposta alla richiesta avanzata dal Comune di Beinasco, in primo luogo è necessario analizzare i bisogni, espressi e potenziali, dell'utenza. L'obiettivo di tale analisi è quello di verificare se vi sia una domanda non soddisfatta o una domanda non espressa e, nel caso tali ipotesi venissero confermate, quali siano i motivi.

È quindi necessario rivolgere l'attenzione alla struttura dei costi che l'attuale offerta del servizio implica, allo scopo di determinarne l'entità e la natura, condizioni necessarie alla formulazione delle proposte di intervento.

Infine, utilizzando quanto emerge dall'analisi della domanda e della struttura dei costi, è possibile articolare alcune proposte di intervento in grado di dare risposta ai bisogni emersi dall'indagine.

Pertanto, il lavoro di tesi risulta così articolato. Il capitolo I analizza l'attuale domanda di servizi per l'infanzia erogati dal Comune di Beinasco, sia espressa che potenziale. Il capitolo II analizza i ricavi e i costi dei servizi attualmente gestiti. Infine, alla luce dei risultati emersi nei precedenti capitoli, nel capitolo III sono formulate alcune proposte di intervento per l'amministrazione comunale.

## CAPITOLO I - LA DOMANDA DEL SERVIZIO

### 1. I DATI

Condizione necessaria per l'effettuazione di qualsiasi analisi economica, quale quella che ci si appresta a realizzare, è rappresentata dalla disponibilità di dati completi e "affidabili", siano essi demografici, relativi alla domanda ovvero contabili.

Evidentemente l'eventuale non attendibilità dei dati può minare la validità delle proposte, oltre al rischio di generare soluzioni che possono andare in direzione opposta a quella desiderata. Inoltre, l'imprecisa conoscenza della situazione di partenza non consente di ipotizzarne un suo cambiamento.

Perché un tale premessa? Un primo risultato di questo lavoro, su cui tornerò successivamente, è proprio rappresentato dalla scarsa qualità dei dati disponibili. Infatti, non sempre si è riusciti a disporre di dati affidabili e in modo particolare di quelli relativi ad aspetti che possiamo definire "non istituzionali", cioè di quei dati per i quali non vi era l'obbligo di comunicazione ad altri soggetti (Ministero, Regione, ecc.). Si tratta, quindi, di tutti quegli aspetti relativi alle domande presentate per fruire del servizio, alla loro provenienza (Beinasco, Borgaretto, non residenti), al numero di bambini accolti, che a seconda dei casi sono o meno conteggiati, ai motivi che hanno determinato il ritiro degli iscritti al servizio<sup>1</sup>, al costo di determinate componenti del servizio che in molti casi si riferiscono esclusivamente al dato finanziario presente all'interno del bilancio comunale, sia esso di previsione o consuntivo.

C'è infine da segnalare che la quasi totalità dei dati è disponibile esclusivamente su supporto cartaceo, circostanza che rende estremamente difficoltoso il loro reperimento, sia in termini di tempi necessari, sia per il consistente impiego di risorse umane che esso comporta.

Di fronte a queste difficoltà, pertanto, si è dovuto in alcuni casi operare una "ricostruzione" dei dati sulla base delle informazioni disponibili, in modo particolare quelle reperite attraverso un'intervista alla responsabile del servizio. Ne consegue che l'analisi condotta risulta necessariamente influenzata da tali elementi: quando i dati non consentivano altre possibilità essa si è dovuta limitare ad aspetti con questi compatibili; inoltre la mancata disponibilità di alcuni dati certi non ha consentito di esplorare tutte le possibili soluzioni ai problemi evidenziati.

Nonostante i limiti che sono stati sottolineati, si ritiene, però, che l'analisi proposta abbia un'indubbia utilità per una serie di ragioni:

1. è preferibile un'analisi anche se incompleta rispetto a quanto attualmente esistente;
2. essa può rappresentare il punto iniziale di un percorso di valutazione dei costi e dei risultati del servizio;
3. può essere l'occasione per sperimentare l'utilità di un approccio a problemi di funzionamento dei servizi svincolato da aspetti esclusivamente legati a decisioni politiche.

---

<sup>1</sup> In questo caso non è disponibile alcun dato e l'unico elemento che può essere preso in considerazione è rappresentato dalla "memoria storica" della responsabile del servizio. Tale situazione rende, ad esempio, alquanto difficoltosa un'eventuale azione volta a ridurre le cause di ritiro dal servizio.

## **2. I SERVIZI ALL'INFANZIA**

Nel presente paragrafo si analizzeranno, attraverso l'utilizzo di specifici indicatori, alcuni aspetti particolari della domanda e dell'offerta dei servizi all'infanzia, al fine di poter trarre utili indicazioni circa possibili interventi volti a migliorare l'efficienza complessiva del servizio, scopo dell'analisi che si sta conducendo.

### **2.1. L'offerta del Comune**

Come precedentemente indicato, il Comune di Beinasco gestisce dal 1979, in una struttura situata nel capoluogo del Comune, un asilo nido che accoglie attualmente 70 bambini di età compresa tra 3 e 36 mesi. Il servizio è attivo dal lunedì al venerdì dalle ore 7.15 alle ore 18.30, con brevi chiusure nel periodo estivo, natalizio e pasquale. Nel corso degli anni, al fine di dare risposta a bisogni che venivano manifestandosi, l'offerta di servizi all'infanzia si è progressivamente incrementata, e sono state attivate, in molti casi utilizzando la stessa struttura, forme alternative e più flessibili:

1. il tempo pieno con orario inferiore a quello di apertura del servizio (dalle ore 8.00 alle ore 16.30);
2. il pre il post-nido (rispettivamente, dalle ore 7.15 alle ore 8.00 e dalle ore 16.30 alle ore 18.30);
3. il part-time (5 ore comprese nell'orario 7.15 – 18.30);
4. lo "spazio gioco" (dalle ore 8.00 alle ore 12.30, senza erogazione del pasto). Tale servizio non è stato più attivato dall'anno scolastico 1997/98 a causa della mancanza di domanda, avendo molti bambini utilizzato il part-time nel quale era prevista anche l'erogazione del pasto;
5. lo "spazio insieme", centro ricreativo per bambini compresi tra 0 e 6 anni accompagnati da un adulto.

### **2.2. La soddisfazione della domanda. Un paradosso: 65 posti offerti e 110 domande accolte**

La tabella 1.1 evidenzia il grado di soddisfazione della domanda di ammissione al servizio, espresso come rapporto tra numero di domande accolte e numero di domande presentate.

Come si può rilevare, esiste una sostanziale differenza tra il numero di domande accolte e i posti offerti. La spiegazione di tale differenza, che potrebbe sembrare un paradosso, è spiegata dal fatto che nel numero delle domande accolte sono ricompresi tutti i bambini che nell'arco dell'anno scolastico sono stati ammessi a frequentare l'asilo nido e cioè tutti coloro che lo sono stati fin dall'inizio e tutti coloro che lo sono stati successivamente nel caso di posti disponibili a motivo di rinunce o del compimento del terzo anno di età dei bambini, situazione quest'ultima che determina la possibilità di iniziare a frequentare la scuola materna.

Tabella 1.1 - Grado di soddisfazione della domanda

	1996/97	1997/98	1998/99
<b>Posti offerti</b>	60	65	65
<b>Numero domande accolte (a)</b>	76	72	110
<b>Numero domande presentate (b)</b>	99	100	142
<b>Grado di soddisfazione della domanda (a/b)</b>	<b>0,77</b>	<b>0,72</b>	<b>0,77</b>

Fonte: ufficio amministrativo servizio asilo nido

Dunque, come può rilevarsi dai dati di cui alla tabella 1.1, il Comune di Beinasco offre un buon livello di accoglimento delle domande, che si attesta attualmente attorno all'80% della domanda espressa.

Nel corso degli ultimi tre anni il numero delle domande di ammissione al servizio è notevolmente cresciuto, dato che può ragionevolmente attribuirsi alla ripresa economica e al conseguente impegno lavorativo congiunto dei genitori, più che all'aumento demografico che non c'è stato. È interessante sottolineare, così come segnalato dalla responsabile del servizio, che nel corso degli ultimi anni si è potuto anche notare nella popolazione una crescita della "cultura del servizio", nel senso che i genitori, in diversi casi, oggi privilegiano una scelta di inserimento del bambino presso l'asilo nido piuttosto che altre soluzioni quali il circuito parentale o le baby-sitter e ciò a motivo, da un lato, della garanzia di qualificazione del personale, degli spazi a disposizione "a misura di bambino" e della proposta educativa offerta e, dall'altro, della garanzia di continuità nel tempo del servizio.

### 2.3. La soddisfazione della domanda potenziale

Attraverso l'indicatore della copertura della domanda potenziale si vuole analizzare il rapporto esistente tra offerta del servizio e utenza potenziale, cioè la popolazione 0 - 36 mesi.

Tabella 1.2 – Grado di copertura della domanda potenziale

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
<b>Posti offerti (a)</b>	45	45	60	65	65	65
<b>Popolazione 0-3 anni (b)</b>	452	426	412	424	434	447
<b>Grado di copertura della domanda potenziale (a/b)</b>	<b>0,10</b>	<b>0,11</b>	<b>0,15</b>	<b>0,15</b>	<b>0,15</b>	<b>0,14</b>

Fonte: servizi demografici - ufficio amministrativo servizio asilo nido

L'analisi della tabella 1.2 evidenzia come il grado di copertura della domanda potenziale, pur mantenendosi basso nel corso del periodo analizzato, risulta crescente con una lieve flessione nell'anno scolastico 1999/2000.

Tenuto conto di quanto affermato circa il grado di soddisfazione della domanda, si segnala la necessità, che però esula dalle possibilità del presente lavoro, di approfondire l'analisi relativa alla domanda inespressa, che attualmente si attesta a livelli di due volte superiore a quella espressa, se possibile segmentata per aree territoriali, per fasce di reddito o per altri fattori che possono contribuire a spiegarla, al fine di comprendere i motivi per i quali

molti genitori decidono di non utilizzare l'asilo nido.

## 2.4. La flessibilità dell'offerta influenza la domanda?

Altro aspetto su cui è interessante focalizzare l'attenzione è rappresentato dal rapporto esistente tra l'utenza potenziale e le richieste di utilizzo del servizio. Questo indicatore, infatti, consente di disporre di un'informazione relativa al livello di richiesta del servizio da parte della fascia di popolazione 0-3 anni.

Tabella 1.3 - Propensione alla richiesta del servizio

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
<b>Domande presentate (a)</b>	61	62	99	100	142
<b>Popolazione 0-3 anni (b)</b>	452	426	412	424	434
<b>Domande presentate/Popolazione 0-3 anni (a/b)</b>	<b>0,13</b>	<b>0,15</b>	<b>0,24</b>	<b>0,24</b>	<b>0,33</b>

Fonte: servizi demografici - ufficio amministrativo servizio asilo nido

La tabella 1.3 evidenzia come a Beinasco si sia registrato un progressivo incremento delle richieste, soprattutto nel corso degli ultimi tre anni presi in considerazione, anche se il valore dell'indicatore permane contenuto.

Ma quali possono essere i motivi che hanno determinato tale incremento? Sulla base degli elementi disponibili, tra la pluralità di possibili cause, la flessibilità del servizio offerto occupa un ruolo di particolare rilievo.

La conferma della supposta relazione tra flessibilità e crescita della domanda giunge dalla responsabile del servizio. Infatti, secondo la suddetta responsabile, queste forme innovative e più flessibili di servizio sono state in grado di rispondere a bisogni presenti che risultavano insoddisfatti, quale quello di poter avere a disposizione un servizio i cui orari sono compatibili con l'impegno lavorativo dei genitori, un luogo "a misura di bambino" e personale qualificato, oppure quello di "alleggerire" il carico dei nonni nel caso siano questi ad occuparsi dei bambini.

La flessibilità dell'offerta da sola, tuttavia, non esaurisce le cause dell'osservato incremento della domanda. Infatti, almeno due ulteriori fattori sembrano aver contribuito alla crescita della domanda. Il primo, la ripresa economica, ha determinato l'incremento dell'occupazione, anche di quella femminile, cioè di quei soggetti che normalmente si fanno carico dell'assistenza dei bambini. Il secondo ha riguardato una diversa "cultura del servizio", che si è tradotta in una maggiore disponibilità rispetto al passato all'utilizzo del servizio.

## 2.5. Domanda e territorio

Come può rilevarsi dai dati della tabella 1.4, relativi alla media dei bambini, suddivisi per zona di appartenenza, frequentanti l'asilo nido negli anni 1996 - 2000, coloro che hanno utilizzato il servizio sono, in maniera percentualmente rilevante, residenti nel capoluogo e nelle frazioni ad esso più vicine, meglio collegate dal sistema viario e dei trasporti pubblici, anche se si può cogliere un progressivo sostanziale incremento di residenti a Borgaretto.

Tabella 1.4 - Numero dei bambini frequentanti l'asilo nido

ANNO SCOLASTICO	CAPOLUOGO, FORNACIE E BORGO MELANO	BORGARETTO	ALTRI COMUNI	TOTALE BAMBINI
1996/1997	55	9	12	<b>76</b>
1997/1998	46	13	13	<b>72</b>
1998/1999	55	25	30	<b>110</b>
1999/2000	37	24	17	<b>78</b>

Fonte: Ufficio amministrativo servizio asilo nido

Alla luce di tale situazione, l'ipotesi che si vuole verificare è se la localizzazione della struttura nel capoluogo abbia influito sulla manifestazione della domanda, al fine di dotare l'amministrazione comunale degli elementi di conoscenza utili a orientare le scelte in ordine al livello di offerta dei servizi all'infanzia.

Per dare una risposta a tale quesito si ritiene non sufficiente, anche se già significativo, il dato sopra riportato. È necessario, quindi, verificare l'ipotesi attraverso ulteriori elementi.

Con alcune cautele, in quanto trattasi di servizio con caratteristiche che per alcuni elementi si discosta sensibilmente dall'asilo nido, un elemento a disposizione che può prendersi in considerazione è quello relativo alla frequenza del "giocanido", un servizio<sup>2</sup> rivolto ai bambini compresi tra 0 e 6 anni, attivato dall'amministrazione comunale a Borgaretto nel marzo del 2000 a seguito delle richieste avanzate da alcuni cittadini residenti nella frazione e della concomitante possibilità di utilizzare i finanziamenti previsti dalla "Legge Turco"<sup>3</sup>.

I dati relativi alla frequenza del "giocanido" indicano nei mesi marzo – giugno 2000 l'utilizzo del servizio da parte di circa 30 famiglie e una presenza media di 15 bambini per ogni pomeriggio di apertura. C'è da segnalare che tale periodo è da considerarsi sperimentale in quanto per l'accesso al servizio non era prevista l'iscrizione e non era richiesto il pagamento di alcuna tariffa. Dal mese di ottobre l'accesso è consentito solamente a bambini iscritti, che risultano essere 13 alla data del 23 novembre 2000.

Come sopra anticipato, seppure con tutte le cautele necessarie in casi come questo in cui si sta trattando di servizi che hanno aspetti strutturalmente differenti, basti pensare al fatto che nel caso del "giocanido" il servizio è erogato solamente in alcuni giorni e ore della settimana e che un adulto deve accompagnare il bambino, i dati sembrano confermare quanto già emerge da quelli relativi ai bambini frequentati l'asilo nido: *l'ubicazione della struttura dove viene erogato il servizio ha determinato che una parte significativa della domanda non venisse espressa*, domanda che è stata probabilmente in parte soddisfatta dal "circuito parentale", dalle baby-sitter e, nel caso di Borgaretto, anche dagli asili nido della Città di Torino, più vicini e, comunque, più facilmente raggiungibili<sup>4</sup>. Infine, da non trascurare c'è un altro elemento che in parte ha influenzato il dato che si sta analizzando: le tariffe fissate negli anni scorsi dalla Città di Torino per la frequenza dell'asilo nido erano sensibilmente inferiori

2 Il servizio "Giocanido", la cui gestione è stata affidata alla cooperativa che gestisce attualmente alcune sezioni dell'asilo nido, è destinato ai bambini di età compresa tra 0 e 6 anni, accompagnati da un adulto. Esso è attivo due pomeriggi la settimana, dalle ore 15.30 alle ore 18.00.

3 Legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

4 C'è da evidenziare che la frazione Borgaretto è confinante con il Comune di Torino ed è servita da una linea urbana del trasporto pubblico torinese.

a quelle applicate dal Comune di Beinasco e dagli altri Comuni della cintura torinese<sup>5</sup>. Attualmente tale situazione è sostanzialmente mutata in quanto il nuovo sistema di calcolo della retta adottato dalla Città di Torino ha determinato una forte riduzione delle differenze degli importi delle rette tra questa e gli altri Comuni.

### 3. CONCLUSIONI

L'analisi condotta, nonostante la natura dei dati disponibili, ha evidenziato alcuni elementi che sono particolarmente interessanti ai fini delle prossime scelte a cui è chiamata l'amministrazione comunale in tema di servizi all'infanzia.

Il Comune di Beinasco offre oggi una buona risposta alla domanda espressa dai cittadini: circa l'80% delle domande presentate sono accolte; impone però qualche approfondimento la circostanza che solamente circa un terzo della domanda potenziale viene oggi espressa, mentre i restanti due terzi risultano inespressi.

È probabile che alcuni fattori, di cui si è trattato, abbiano influito su un fenomeno che negli anni passati risultava ancora più accentuato. La flessibilità del servizio è invece senza dubbio il fattore che più ha contribuito alla crescita della domanda, in quanto attraverso un servizio più "a misura di utente" si è potuto dare risposta a esigenze che non si conciliavano con la forma tipica di erogazione del servizio. Si è così potuta soddisfare l'esigenza di utilizzo dell'asilo nido per un tempo inferiore alla giornata, ma anche quella di avere un luogo "protetto" dove i bambini possono fare le loro esperienze assieme a personale qualificato.

Altro aspetto particolarmente importante è rappresentato dalla esigenza espressa in questi anni dai cittadini residenti a Borgaretto di poter fruire del servizio oltre che a Beinasco anche nella frazione. Tale interesse è stato confermato dall'esperienza del "giocanido" che ha visto la partecipazione di una fascia apprezzabile degli utenti potenziali, nonostante la parzialità delle risposte che essa poteva offrire rispetto alla totalità delle esigenze manifestate, per le ragioni che sono state in dettaglio esposte nel paragrafo precedente.

5 Le tariffe minime e massime per il servizio asilo nido erano così determinate:

COMUNE	ANNO 1996/97	ANNO 1997/98	ANNO 1998/99	ANNO 1999/2000
Torino	55.000 - 407.000	56.500 - 417.000	57.500 - 425.500	50.000 - 750.000
Beinasco	500.000 - 700.000	500.000 - 700.000	500.000 - 700.000	500.000 - 700.000
Orbassano	130.000 - 700.000	130.000 - 700.000	130.000 - 700.000	130.000 - 700.000
Piossasco		150.000 - 720.000	150.000 - 720.000	150.000 - 720.000
Rivalta	100.000 - 930.000	100.000 - 965.000	100.000 - 980.000	100.000 - 980.000

Fonte: Archivi comunali

## **CAPITOLO II - I RICAVI E I COSTI DEI SERVIZI**

### **1. I DATI**

Nel precedente capitolo I si è già trattato della scarsa qualità dei dati disponibili. È stato questo uno dei problemi più rilevanti che ci si è trovati ad affrontare e in molti casi, al fine di poter effettuare l'analisi richiesta dal Comune, è stato necessario operare una loro "ricostruzione per approssimazione".

Per la determinazione dei costi e dei ricavi del servizio, o meglio dei singoli servizi offerti, la fonte dei dati è rappresentata principalmente da un report prodotto dall'Ufficio programmazione e controllo di gestione del Comune nel luglio 2000 relativo al servizio asilo nido, nel quale vengono analizzati gli anni scolastici 1996/97, 1997/98, 1998/99. Come si vedrà meglio nei successivi paragrafi, i suddetti dati presentano almeno quattro significativi limiti:

1. essi sono tratti da quanto riportato nei bilanci (sia preventivi che consuntivi) e nei piani esecutivi di gestione e corrispondono quindi alle imputazioni delle spese o all'accertamento delle entrate ai vari capitoli o, in alcuni casi, ai relativi stanziamenti;
2. poiché derivano da un sistema di contabilità finanziaria, fanno riferimento a entrate e spese e non a costi e ricavi;
3. i valori riportati nel report sono in molti casi delle stime; non è quindi possibile determinare il grado della loro affidabilità;
4. nel report sono ricomprese, con i limiti sopra segnalati, solo parzialmente le spese che fanno capo direttamente al servizio. Infatti, esse sono le sole che è possibile acquisire dall'archivio comunale senza dover sostenere costi eccessivi per il reperimento delle medesime. Non sono, invece, rilevati i costi indiretti che potrebbero incidere anche in modo sensibile sui costi totali del servizio.

Posti di fronte alla limitata qualità dei dati disponibili, anche in questo caso, come affermato nel precedente capitolo, si ritiene comunque opportuno l'avvio di un'attività di monitoraggio dei costi dei vari servizi, i cui risultati potranno consentire agli amministratori, soprattutto in una fase quale quella attuale in cui le risorse disponibili sono sempre più scarse, di adottare sulla base di elementi più certi le scelte relative agli interventi di miglioramento dell'efficienza complessiva, ai servizi da potenziare o da ridurre e all'ambito di contribuzione da parte dell'utenza ai costi del servizio. Resta valido, inoltre, quanto già osservato nel capitolo precedente relativamente alla necessità di procedere nell'analisi.

### **2. ANALISI DEI RICAVI E DEI COSTI DEI SERVIZI OFFERTI**

Come già illustrato nel paragrafo 2 del precedente capitolo, il Comune offre alla fascia di popolazione 0 – 3 anni, una serie di ulteriori servizi che integrano il servizio asilo nido propriamente detto. L'obiettivo dell'analisi che sarà effettuata in questo capitolo è volto a determinare per ognuno di essi i relativi costi e ricavi, con la finalità di consentire una più consapevole adozione delle scelte politico-amministrative nell'ambito dei servizi in argomento.

Dove possibile, si è proceduto a individuare i costi e i ricavi diretti di ogni servizio<sup>6</sup>. Nel caso in cui, tuttavia, i dati disponibili non ne consentivano l'individuazione, in quanto gli stessi erano riferiti complessivamente a una pluralità di servizi, si è proceduto a una imputazione pro-quota variamente definita, individuandola e concordandola con la responsabile del servizio.

## 2.1. I ricavi

I ricavi complessivi dei servizi erogati sono rappresentati da due tipi di entrate: le rette a carico degli utenti e i contributi regionali. Le rette, correlate al reddito familiare, hanno registrato un incremento nel periodo considerato, rimanendo sostanzialmente inalterate nell'ultimo anno. Per contro, le tariffe applicate nello stesso periodo sono rimaste invariate. Ne consegue che il trend crescente dei ricavi osservato nel corso del periodo di analisi (tabella 2.1) è stato determinato (i) dall'aumento dei bambini frequentanti e (ii) dall'incremento del reddito pro-capite delle famiglie che hanno utilizzato il servizio.

Tabella 2.1 – Ricavi dei servizi all'infanzia

<b>RICAVI</b>	<b>1996/97</b>	<b>1997/98</b>	<b>1998/99</b>	<b>1999/2000</b>
Tempo pieno (7.15-18.30)	54.862.500	58.850.000	74.332.500	36.707.000
Tempo pieno (8.00-16.30)	109.782.000	105.400.000	127.487.250	145.526.100
Part time	82.175.000	104.250.000	78.837.500	99.170.000
Pre nido	1.148.679	2.105.314	3.145.000	2.370.463
Post nido	2.297.357	4.210.629	6.290.000	4.740.926
Spazio gioco	4.020.375	-	-	-
Spazio Insieme	574.339	1.052.657	1.572.500	1.185.231
<b>TOTALE RETTE</b>	<b>254.860.250</b>	<b>275.868.600</b>	<b>291.664.750</b>	<b>289.699.720</b>
Contributo regionale	146.701.000	119.031.000	132.420.000	123.450.000
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>401.561.250</b>	<b>394.899.600</b>	<b>424.084.750</b>	<b>413.149.720</b>

Fonte: Ufficio Programmazione e Controllo di Gestione - Report asilo nido; Ufficio amministrativo servizio asilo nido

## 2.2. I costi

È di cruciale importanza, ai fini del presente lavoro, determinare con sufficiente attendibilità il livello e la natura dei costi dei servizi.

Tenuto conto dei limiti di tempo imposti e della qualità dei dati disponibili, si è ritenuto di limitare l'analisi ai soli costi diretti, suddividendoli tra fissi e variabili, cioè a quei

<sup>6</sup> È, comunque, importante osservare che la stima prodotta è suscettibile di ulteriori affinamenti in relazione alla disponibilità di ulteriori dati, attualmente non disponibili.

costi imputabili direttamente all'erogazione del servizio. Infatti, i costi indiretti, cioè i costi funzionali all'erogazione del servizio ma non direttamente imputabili ad esso, sarebbero difficilmente determinabili senza investire in tale attività risorse più consistenti di quelle a disposizione. È inoltre probabile che l'investimento necessario non sia giustificato dai risultati potenzialmente ottenibili, dal momento che è verosimile attendersi che nel breve-medio periodo i costi indiretti di produzione del servizio siano difficilmente riducibili e pertanto da sostenersi indipendentemente dalle proposte avanzate.

Il fine dell'attività di analisi dei costi che ci si appresta ad effettuare è rappresentato dalla necessità di individuare (i) tutti quei costi che hanno la caratteristica, una volta generati, di permanere a carico del Comune per un determinato periodo di tempo indipendentemente dalla scelta di continuare a produrre quel determinato servizio per il quale sono stati sostenuti (*costi fissi*) e (ii) tutti quei costi che sono collegati in maniera diretta e immediata alla produzione di un dato servizio e che il Comune cessa di sostenere nel momento in cui non viene più prodotto il servizio che li ha generati (*costi variabili*).

Al fine di questo lavoro è ragionevole assumere un periodo superiore al triennio quale unità di misura per la definizione di costo fisso, rappresentando il triennio il periodo medio di durata di un numero significativo di contratti d'appalto<sup>7</sup>.

Infatti, la logica di tale scelta è connessa all'esigenza di evidenziare le conseguenze delle scelte dell'amministrazione comunale in ordine alla possibilità di modificare o meno nel corso del tempo le proprie scelte in relazione ai bisogni emergenti. È evidente, infatti, che i servizi che presentano elevati costi fissi sono difficilmente sopprimibili senza dover continuare a sostenere gli oneri derivanti per un periodo di tempo significativo. Per contro, l'attivazione di servizi in cui la componente di costi variabili è preponderante, consente una maggiore flessibilità e quindi permette un continuo allineamento dei servizi rispetto ai bisogni. Tenuto conto del criterio temporale adottato, la tabella 2.2 illustra la ripartizione delle voci di costo tra fisse e variabili.

Tabella 2.2 - Classificazione dei costi

VOCE DI COSTO	COSTI		NOTE
	FISSI	VARIABILI	
Ammortamenti	X		
Cancelleria, attrezzature e materiale vario		X	
Generi alimentari e altre spese per il servizio mensa		X	
Manutenzione ordinaria		X	
Personale ausiliario	X		Tale costo permane anche nel caso di scelta di non erogazione del servizio; tale scelta importa costi di riconversione professionale
Personale educativo	X		Vedi sopra
Personale servizio mensa	X		Tale costo, imputato al personale che provvede alla produzione dei pasti esclusivamente presso l'asilo nido, permane anche nel caso di scelta di non erogazione del servizio. Non sono, invece, previsti oneri di riconversione professionale già gestendo il Comune un servizio mensa
Riscaldamento		X	
Servizio educativo in appalto		X	Il costo è considerato variabile avendo l'appalto relativo durata inferiore al triennio
Servizio pulizia in appalto		X	Vedi sopra
UtENZE		X	

<sup>7</sup> In questo senso si può parlare di "riclassificazione" dei costi, dal momento che non si tiene conto di alcuna convenzione contabile che fissa il periodo temporale per la definizione di costi fissi e variabili.

### **2.2.1. I costi fissi**

La tabella 3.2 illustra la classificazione effettuata dei costi fissi, così come sopra definiti. Al fine di provvedere alla ripartizione dei suddetti costi tra i diversi servizi si è tenuto conto, a secondo della tipologia di voce di costo considerata, dell'entità delle risorse necessarie per il loro funzionamento o del numero dei bambini frequentanti o del numero di ore di apertura del servizio. Per esempio, i costi del personale educativo relativi al pre-nido sono stati attribuiti tenendo conto della necessità di impiegare un educatore per 45 minuti giornalieri<sup>8</sup>, mentre i costi relativi al riscaldamento sono stati attribuiti ai vari servizi tenendo conto delle ore complessive di funzionamento.

---

<sup>8</sup> Si è previsto l'utilizzo di un solo educatore dal momento che il servizio è stato mediamente utilizzato da un numero limitato di bambini per cui i parametri regionali prevedono l'impiego di un solo educatore.

Tabella 2.3 – I costi fissi (1) (2)

COSTI	ANNO	TEMPO PIENO (8.00-16.30)	PART TIME (5 ore)	PRE NIDO (7.15-8.00)	POST NIDO (16.30-18.30)	SPAZIO GIOCO	SPAZIO INSIEME	TOTALE
Personale educativo	Anno 1996/97	173.917.088	96.286.277	4.997.596		29.985.577	6.663.462	<b>311.850.000</b>
	Anno 1997/98	157.209.574	113.143.254	4.891.788		-	6.522.384	<b>281.767.000</b>
	Anno 1998/99	187.140.050	80.621.693	5.863.396		-	7.817.861	<b>281.443.000</b>
	Anno 1999/2000	166.201.365	95.192.732	5.723.958		-	7.631.944	<b>274.750.000</b>
Personale ausiliario	Anno 1996/97	53.823.563	31.660.920	4.749.138	12.664.368	28.494.828	6.332.184	<b>137.725.000</b>
	Anno 1997/98	69.700.000	41.000.000	6.150.000	16.400.000	-	8.200.000	<b>141.450.000</b>
	Anno 1998/99	71.523.188	42.072.464	6.310.870	16.828.986	-	8.414.493	<b>145.150.000</b>
	Anno 1999/2000	24.292.754	14.289.855	2.143.478	5.715.942	-	2.857.971	<b>49.300.000</b>
Personale servizio mensa	Anno 1996/97	24.353.788	22.921.212					<b>47.275.000</b>
	Anno 1997/98	21.812.319	26.737.681					<b>48.550.000</b>
	Anno 1998/99	28.759.615	21.090.385					<b>49.850.000</b>
	Anno 1999/2000	22.141.333	21.558.667					<b>43.700.000</b>
Ammortamenti	Anno 1996/97	16.049.042	9.440.613	1.416.092	3.776.245	8.496.552	1.888.123	<b>41.066.667</b>
	Anno 1997/98	20.531.401	12.077.295	1.811.594	4.830.918	-	2.415.459	<b>41.666.667</b>
	Anno 1998/99	22.830.918	13.429.952	2.014.493	5.371.981	-	2.685.990	<b>46.333.333</b>
	Anno 1999/2000	23.619.324	13.893.720	2.084.058	5.557.488	-	2.778.744	<b>47.933.333</b>
<b>TOTALE</b>	Anno 1996/97	<b>268.143.481</b>	<b>160.309.022</b>	<b>11.162.826</b>	<b>16.440.613</b>	<b>66.976.956</b>	<b>14.883.768</b>	<b>537.916.667</b>
	Anno 1997/98	<b>269.253.294</b>	<b>192.958.230</b>	<b>12.853.382</b>	<b>21.230.918</b>	-	<b>17.137.843</b>	<b>513.433.667</b>
	Anno 1998/99	<b>310.253.772</b>	<b>157.214.493</b>	<b>14.188.758</b>	<b>22.200.966</b>	-	<b>18.918.344</b>	<b>522.776.333</b>
	Anno 1999/2000	<b>236.254.776</b>	<b>144.934.974</b>	<b>9.951.495</b>	<b>11.273.430</b>	-	<b>13.268.659</b>	<b>415.683.334</b>

(1) La tabella non riporta le voci di costo inferiori allo 0,5% del totale dei costi

(2) Il tempo pieno (7.15 – 18.30), non riportato in tabella, è dato dall'insieme dei servizi tempo pieno (8.00 – 16.30), pre nido e post nido

L'analisi della tabella 2.3 consente di evidenziare come la decisione di sospendere l'erogazione di un servizio determini contestualmente l'incremento dei costi fissi dei servizi rimanenti, sui quali grava la ripartizione dei costi fissi imputati precedentemente al servizio sospeso.

Per esempio, i costi fissi relativi ai servizi attivati nell'anno scolastico 1997/98, benché complessivamente inferiori a quelli dell'anno precedente a motivo soprattutto della riduzione delle unità di personale educativo, risultano singolarmente più elevati: ciò è l'effetto della ripartizione tra i servizi dei costi fissi precedentemente imputati al servizio "spazio gioco", servizio non più attivato nell'anno scolastico 1997/98.

### **2.2.2. I costi variabili**

Nella tabella 2.4 sono riportati, per gli anni scolastici 1996/97, 1997/98, 1998/99 e 1999/2000, i costi variabili suddivisi per categorie e imputati ai vari servizi sulla base del livello di assorbimento di risorse da parte di ognuno di essi. Per quanto riguarda l'attribuzione dei costi ai singoli servizi si è proceduto in maniera analoga a quanto esposto nel precedente sottoparagrafo. In particolare si è tenuto conto, a secondo della tipologia di voce di costo considerata, dell'entità delle risorse necessarie per il loro funzionamento o del numero dei bambini frequentanti o del numero di ore di apertura del servizio.

Come è possibile osservare, i costi variabili hanno subito un costante incremento nel corso degli anni presi in esame; contestualmente i costi fissi hanno invece subito una riduzione, determinandosi così un rapporto tra costi fissi e costi variabili relativi ai diversi servizi più equilibrato che in passato.

Tra i costi variabili i più rilevanti sono rappresentati da quelli relativi al servizio educativo affidato in appalto a una cooperativa. L'importo a questa pagato risulta in costante incremento nel corso degli anni, sia perché è aumentato il personale educativo utilizzato, sia perché c'è stata una revisione del prezzo di aggiudicazione a seguito di gara d'appalto.

Altro elemento che ha contribuito all'incremento dei costi variabili è rappresentato dall'esternalizzazione a partire dall'anno scolastico 1999/2000 del servizio di pulizia, scelta resa possibile a seguito del collocamento in pensione nel corso dell'anno di parte del personale e del concomitante trasferimento allo Stato delle competenze, e del relativo personale, riguardanti il servizio di pulizia delle scuole.

Tabella 2.4 – I costi variabili (1)

COSTI	ANNO	TEMPO PIENO (8.00-16.30)	PART TIME (5 ore)	PRE NIDO (7.15-8.00)	POST NIDO (16.30-18.30)	SPAZIO GIOCO	SPAZIO INSIEME	TOTALE
Generi alimentari e altre spese per il servizio mensa	Anno 1996/97	14.939.394	14.060.606					<b>29.000.000</b>
	Anno 1997/98	13.927.536	17.072.464					<b>31.000.000</b>
	Anno 1998/99	17.884.615	13.115.385					<b>31.000.000</b>
	Anno 1999/2000	17.986.667	17.513.333					<b>35.500.000</b>
Cancelleria, attrezzature e materiale vario	Anno 1996/97	9.965.517	5.862.069	879.310	2.344.828	5.275.862	1.172.414	<b>25.500.000</b>
	Anno 1997/98	23.405.797	13.768.116	2.065.217	5.507.246	-	2.753.623	<b>47.500.000</b>
	Anno 1998/99	12.565.217	7.391.304	1.108.696	2.956.522	-	1.478.261	<b>25.500.000</b>
	Anno 1999/2000	17.492.754	10.289.855	1.543.478	4.115.942	-	2.057.971	<b>35.500.000</b>
Utenze	Anno 1996/97	6.643.678	3.908.046	586.207	1.563.218	3.517.241	781.609	<b>17.000.000</b>
	Anno 1997/98	8.376.812	4.927.536	739.130	1.971.014	-	985.507	<b>17.000.000</b>
	Anno 1998/99	9.115.942	5.362.319	804.348	2.144.928	-	1.072.464	<b>18.500.000</b>
	Anno 1999/2000	9.115.942	5.362.319	804.348	2.144.928	-	1.072.464	<b>18.500.000</b>
Servizio educativo in appalto	Anno 1996/97	61.077.279	33.814.411		6.098.400			<b>100.990.090</b>
	Anno 1997/98	68.767.086	49.491.464		5.731.200			<b>123.989.750</b>
	Anno 1998/99	127.066.121	54.741.279		5.892.600			<b>187.700.000</b>
	Anno 1999/2000	136.819.367	78.364.033		5.623.800			<b>220.807.200</b>
Altri servizi in appalto (pulizia)	Anno 1996/97	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
	Anno 1997/98	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
	Anno 1998/99	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
	Anno 1999/2000	34.985.507	20.579.710	3.086.957	8.231.884	-	4.115.942	<b>71.000.000</b>
Riscaldamento	Anno 1996/97	7.527.936	4.428.198	664.230	1.771.279	3.985.378	885.640	<b>19.262.661</b>
	Anno 1997/98	11.660.126	6.858.897	1.028.835	2.743.559	-	1.371.779	<b>23.663.196</b>
	Anno 1998/99	10.269.761	6.041.036	906.155	2.416.414	-	1.208.207	<b>20.841.574</b>
	Anno 1999/2000	12.565.217	7.391.304	1.108.696	2.956.522	-	1.478.261	<b>25.500.000</b>
Manutenzione ordinaria	Anno 1996/97	4.885.057	2.873.563	431.034	1.149.425	2.586.207	574.713	<b>12.500.000</b>
	Anno 1997/98	13.304.348	7.826.087	1.173.913	3.130.435	-	1.565.217	<b>27.000.000</b>
	Anno 1998/99	25.623.188	15.072.464	2.260.870	6.028.986	-	3.014.493	<b>52.000.000</b>
	Anno 1999/2000	35.478.261	20.869.565	3.130.435	8.347.826	-	4.173.913	<b>72.000.000</b>
<b>TOTALE</b>	Anno 1996/97	<b>105.038.863</b>	<b>64.946.893</b>	<b>2.560.781</b>	<b>12.927.150</b>	<b>15.364.688</b>	<b>3.414.375</b>	<b>204.252.751</b>
	Anno 1997/98	<b>139.441.705</b>	<b>99.944.564</b>	<b>5.007.095</b>	<b>19.083.455</b>	<b>-</b>	<b>6.676.127</b>	<b>270.152.946</b>
	Anno 1998/99	<b>202.524.845</b>	<b>101.723.787</b>	<b>5.080.068</b>	<b>19.439.449</b>	<b>-</b>	<b>6.773.425</b>	<b>335.541.574</b>
	Anno 1999/2000	<b>264.443.714</b>	<b>160.370.120</b>	<b>9.673.913</b>	<b>31.420.901</b>	<b>-</b>	<b>12.898.551</b>	<b>478.807.200</b>

(1) Il tempo pieno (7.15 – 18.30), non riportato in tabella, è dato dall'insieme dei servizi tempo pieno (8.00 – 16.30), pre nido e post nido

### 2.3. Gestione in economia o esternalizzazione?

Come già segnalato, tra i costi variabili quello più rilevante è rappresentato dall'appalto del servizio educativo, sia per l'ammontare dell'importo, sia perché l'analisi del dato induce una riflessione circa le modalità (*make or buy* – produrre direttamente o acquistare da terzi) di produzione del servizio.

Affinché possa valutarsi la scelta organizzativa del servizio, e prescindendo da ogni considerazione circa la sua qualità, che non può essere in questo lavoro effettuata ma che certamente deve sempre rappresentare uno dei elementi di giudizio che dovrà essere opportunamente valutato attraverso un'apposita indagine qualora si tratti di scegliere se produrre il servizio internamente o se esternalizzarlo, è necessario confrontare il dato relativo al numero di educatori fornito dalla cooperativa affidataria del servizio con il numero di educatori dipendenti del Comune, comparandone successivamente i costi; inoltre è necessario procedere, indipendentemente dalle modalità di gestione, a una rilevazione del rapporto medio educatrice/bambini.

I dati necessari sono riportati nella successiva tabella 2.5, nella quale vengono, rispettivamente, indicati il personale assegnato al servizio, il numero di bambini affidati al personale comunale e al personale della cooperativa e il rapporto educatrice/bambini esistente.

Tabella 2.5 – Rapporto educatrice/bambini

ANNO	PERSONALE COMUNALE			PERSONALE COOPERATIVA		
	EDUCATRICI (a)	NUMERO BAMBINI* (b)	NUMERO BAMBINI PER EDUCATRICE (a/b)	EDUCATRICI (a)	NUMERO BAMBINI* (b)	NUMERO BAMBINI PER EDUCATRICE (a/b)
1996/97	6,5	33	5,1	3	22	7,3
1997/98	6	30	5,0	4,5	30	6,7
1998/99	5	26	5,2	6	37	6,2
1999/2000	5	19	3,8	6,15	45	7,3

\* I dati a disposizione non consentono di ripartire il numero dei bambini tra le diverse tipologie di servizio  
Fonte: Ufficio Programmazione e controllo di gestione – Report asilo nido; Ufficio amministrativo servizio asilo nido

Ora, confrontando i dati sopra riportati, si può notare come il rapporto educatrice/bambini nel caso della cooperativa sia sempre pari o superiore a 1 a 6 - e per due anni superiore 1 a 7 -, mentre quello relativo al personale comunale si mantiene costantemente al di sotto di tale soglia e si abbassa in modo considerevole nel corso dell'ultimo anno (1 a 3,8).

Tale dato è in parte da ridimensionare in quanto va segnalato che nel corso degli anni 1996/97, 1997/98 e 1998/99 un'educatrice dipendente del Comune benché inserita nell'organico dell'asilo nido ha svolto funzioni amministrative all'interno dello stesso. Nel corso dell'anno 1999/2000 la stessa dipendente ha svolto attività educativa per il 30% e attività amministrativa per il 70% del suo tempo-lavoro.

Anche volendo rideterminare i rapporti sulla base dell'effettiva attività educativa delle educatrici comunali, si può notare come i rapporti educatrice/bambini si mantengano quasi sempre inferiori a quelli del personale dipendente della cooperativa (1996/97: 1 a 6; 1997/98: 1 a 6; 1998/99: 1 a 6,5; 1999/2000: 1 a 4,42).

L'analisi dei costi del personale nel periodo 1996/97 – 1999/2000 evidenzia come questi siano sensibilmente inferiori nel caso della cooperativa (in media circa Lire 31.500.000 annue per dipendente), rispetto a quelli delle educatrici dipendenti del Comune (in media circa Lire 51.500.000 annue per dipendente).

Entrambi questi due elementi - rapporto educatrice/bambini e costo del personale - determinano di fatto una sensibile riduzione dei costi quando il servizio non è gestito direttamente dal Comune, riduzione le cui ragioni possono ricondursi al minor costo, a parità di qualifica, del personale della cooperativa e a una flessibilità di gestione attuata facendo uso in maniera più marcata rispetto a quanto non faccia il Comune di lavoratori con contratti part-time, il cui orario di lavoro può essere meglio articolato tenendo conto principalmente delle richieste di servizio avanzate degli utenti. Inoltre, tale ultimo aspetto può spiegare anche il diverso rapporto educatrice/bambini: l'utilizzo di contratti di lavoro flessibili permette, da un lato, di contenere in modo apprezzabile l'impiego del personale e, dall'altro, di determinare gli orari di presenza delle educatrici facendo riferimento alle presenze medie effettive dei bambini piuttosto che a quelle teoriche preventivamente fissate.

È però necessario, accanto alle valutazioni sopra effettuate, considerare altri aspetti ai fini della valutazione sotto il profilo dell'efficienza dell'opportunità di esternalizzare il servizio. Almeno due sono gli elementi:

1. la reale possibilità di riconversione del personale. Come è stato segnalato trattando della categoria dei costi fissi, il personale rappresenta generalmente un costo che almeno nel breve – medio periodo tende a non modificarsi al variare del livello di servizio erogato; ciò in quanto in molti casi non solo non è possibile un immediato utilizzo dei lavoratori in altre attività produttive, ma per consentirlo è necessario affrontare ulteriori costi di formazione, a volte elevati, per la riconversione professionale;
2. i costi connessi al controllo. È indubbio che accanto ai benefici di cui si è trattato determinati dall'esternalizzazione, vi sono costi da sostenere a questa direttamente connessi. Sono quei costi, variamente quantificabili, che sono indotti dall'esigenza di controllare l'avvenuto corretto adempimento delle prestazioni contrattuali.

### **3. CONCLUSIONI**

Nel presente capitolo sono stati analizzati, dal punto di vista della struttura dei costi, i servizi all'infanzia erogati dal Comune di Beinasco.

Il fine che ci si proponeva era quello di evidenziare quale fosse l'entità dei costi fissi e dei costi variabili dei singoli servizi, con lo scopo di verificare il grado di flessibilità di questi ultimi.

Si è, quindi, proceduto a una “riclassificazione” dei costi, prescindendo da quelle che sono le classificazioni contabili normalmente utilizzate e adottando il triennio quale criterio temporale di distinzione per identificare i costi fissi, a motivo del fatto che un numero significativo di contratti d'appalto ha quale durata un numero di anni pari o inferiore a tre.

Tale criterio di distinzione adottato risulta funzionale alle esigenze dell'amministrazione, relative alla necessità di identificare per ogni servizio erogato quella componente di costo che permane a suo carico a prescindere dalla decisione di continuare o meno a garantire tali servizi.

Dai dati, analiticamente illustrati nelle tabelle 2.3 e 2.4, si può osservare che nel corso degli anni si è avuta una progressiva riduzione dei costi fissi e di un conseguente incremento di quelli variabili, raggiungendo nell'anno scolastico 1999/2000 una sostanziale parità tra queste due componenti.

Pur essendo questo funzionale al raggiungimento di un maggior livello di flessibilità, tuttavia è necessario evidenziare come l'attuale percentuale di costi fissi, pari a circa il 50% dei costi complessivi, risulti ancora abbastanza elevata, in quanto eventuali decisioni relative ai servizi da produrre devono necessariamente tener conto del fatto che tali costi non sono sopprimibili nel breve – medio periodo e, pertanto, incidenti sui bilanci degli esercizi futuri.

## CAPITOLO III - LE PROPOSTE ALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

### 1. GLI OBIETTIVI

Nei precedenti capitoli è stata esaminata la struttura della domanda e dei costi dei servizi all'infanzia offerti dal Comune di Beinasco. Tale analisi ha carattere strumentale al fine di rispondere alla domanda posta dal Comune, che può così sintetizzarsi: *“Come fare per rispondere alle richieste dei cittadini, senza gravare sui conti del Comune e, se possibile, riducendo l'esborso finanziario, ma garantendo la qualità dell'offerta?”*

Come evidenziato, le caratteristiche peculiari della *domanda* sono sostanzialmente due. La prima è rappresentata dall'emergere nel corso di questi ultimi anni di una domanda crescente prima non espressa, anche a seguito dell'introduzione di forme alternative di servizio, quali ad esempio il tempo pieno ridotto e il part-time.

La seconda caratteristica è rappresentata dall'assenza - almeno fino al marzo di quest'anno quando è stato attivato, in forma ancora sperimentale, il servizio “giocanido” - di servizi all'infanzia nella frazione di Borgaretto. I disagi di tale assenza risultano ancor più accentuati dall'impianto urbanistico del Comune, che, come visto, comporta una difficoltà per i cittadini di tale frazione ad utilizzare la struttura di Beinasco.

Dal punto di vista dei *costi*, pur avendo limitato l'analisi a quelli diretti dei servizi, si è potuto registrare nel corso degli anni presi in esame un loro incremento costante. Uno degli elementi che hanno determinato tale incremento è rappresentato dalla transizione in atto da una modalità di gestione del servizio che prevedeva la sua produzione diretta ad una in cui la produzione è demandata a soggetti esterni. Infatti, in questa fase, essendovi una sostanziale rigidità nel breve periodo dei costi fissi dei servizi, rappresentati nel caso in esame soprattutto dal personale educativo, si è avuta per alcuni di essi una duplicazione che ha contribuito a determinare il risultato rilevato.

Ne consegue che i tre elementi, (i) la flessibilità dei servizi in funzione della soddisfazione della domanda, (ii) l'offerta territorialmente differenziata, e (iii) la riduzione dei costi, soprattutto di quelli fissi, rappresentano gli obiettivi delle soluzioni proposte illustrate qui di seguito. Partendo dai risultati, o comunque dai nodi problematici emersi, e da esperienze attuate in altre realtà territoriali, è possibile individuare interventi che, si ritiene, possano andare nella direzione voluta dal Comune.

### 2. GLI AMBITI DI INTERVENTO

#### 2.1. Flessibilità dei servizi: una risposta alle esigenze delle famiglie

L'analisi condotta ha permesso di evidenziare come la flessibilità dei servizi offerti sia stato un elemento centrale dell'organizzazione degli stessi in funzione della risposta alla domanda delle famiglie. Tale necessità da parte delle famiglie è riconducibile a:

1. la grande flessibilità che sta attualmente caratterizzando il mondo del lavoro, accentuata anche dalla temporaneità di molti rapporti di lavoro<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup> Regione Piemonte - Osservatorio regionale sul mercato del lavoro (1999), *Il mercato del lavoro in Piemonte nel 1999*, pag. 25.

2. l'incremento dell'occupazione, anche di quella femminile<sup>10</sup>;
3. la nuova struttura “nucleare” della famiglia<sup>11</sup>, con frequente mancanza di soggetti del “circuito parentale” che possano occuparsi del bambino;
4. la necessità di supporto ai genitori su aspetti legati alla funzione educativa e al ruolo genitoriale.

La richiesta di servizi che emerge, dunque, è significativamente variegata sia nella struttura che negli orari. Se nel passato l'asilo nido è stato concepito quale strumento per favorire l'inserimento della donna nel mondo del lavoro (vedi legge n. 1044/1971), oggi ad esso si richiede che assuma la caratterizzazione di sostegno ai bisogni della famiglia e di accoglienza e formazione per il bambino<sup>12</sup>.

In parte il Comune di Beinasco ha già fornito una risposta a tali esigenze affiancando al servizio ad orario prolungato (7.15 - 18.30) altri moduli che hanno risposto ad alcune delle esigenze manifestatesi, soprattutto quella di utilizzo del servizio per un numero minore di ore e quella di prolungare o anticipare l'orario prescelto sulla base delle proprie necessità e senza per questo dover pagare la tariffa prevista per il servizio a orario lungo. Inoltre, con l'apertura dei servizi “spazio insieme” e “giocanido” è stato possibile soddisfare l'esigenza di avere per i bambini un luogo idoneo alla socializzazione e al gioco e per gli adulti uno spazio di ascolto, colloquio e scambio su aspetti legati alla funzione educativa e al ruolo genitoriale.

Accanto alle esigenze per le quali sono stati previsti gli interventi comunali, è possibile tuttavia individuarne altre per le quali il tipo di servizi oggi forniti non offrono una risposta adeguata. Tra questi ricordiamo:

1. le domande inevase di frequenza dell'asilo nido. Si tratta di quei casi, in questo momento numericamente contenuti, in cui non è possibile accogliere la domanda di ammissione a motivo della totale copertura dei posti disponibili;
2. i particolari orari lavorativi dei genitori, non coincidenti con gli orari e con i giorni di apertura dell'asilo nido (orari al di fuori della fascia 7.15 - 18.30, sabato e festivi, periodi di interruzione del servizio - Natale, Pasqua, periodo estivo);
3. le necessità immediate e temporanee della vita familiare (brevi periodi lavorativi, malattia dei genitori o altri avvenimenti nei quali la famiglia necessita temporaneamente di un supporto per la cura dei bambini);
4. le particolari condizioni di salute del bambino che non consentono, temporaneamente o permanentemente, la frequenza dell'asilo nido.

Tali necessità imporrebbero al Comune di rivedere l'offerta complessiva dei servizi erogati. In tale prospettiva si delineano due possibilità di intervento:

1. quello *diretto*, attraverso l'organizzazione e l'offerta dei servizi esclusivamente ad opera del Comune;
2. quello *indiretto*, attraverso l'assolvimento di un ruolo di “facilitatore”, cioè mettendo le famiglie in grado di autorganizzarsi, e di “garante” del rispetto delle normative contrattuali

---

10 ASSOT (Agenzia di Sviluppo Sud Ovest Torino) (2000), *Ricerca su "Sviluppo e politiche locali: cambiamenti e tendenze nell'area dai dati di fonte istituzionale"*, mimeo; Regione Piemonte - Osservatorio regionale sul mercato del lavoro (1999), *Il mercato del lavoro in Piemonte nel 1999*, pag. 21.

11 Il fenomeno dell'aumento dei nuclei familiari e della riduzione del numero dei componenti può evincersi dai dati demografici del Comune di Beinasco, i quali indicano un passaggio nel periodo 1994 – 2000 da 18.460 a 18.419 cittadini residenti e da 6.046 a 7.194 nuclei familiari, con un numero medio di componenti passato da 3,05 a 2,56.

12 Città di Torino - Divisione Servizi Socio Educativi. Legge 285/97 Piano territoriale di intervento.

vigenti oppure attraverso affidamento del servizio a un soggetto esterno, mantenendo il controllo della programmazione, delle attività e delle tariffe.

Il primo appare oggi più difficoltoso per l'onere finanziario che esso richiede e che il Comune vorrebbe, invece, contenere almeno nei limiti attuali. D'altro canto, è evidente che anche nel caso di intervento diretto è possibile contenere l'onere finanziario se (i) è prevista la possibilità di modificare le tariffe dei servizi, imputando alle famiglie il costo degli interventi aggiuntivi, ovvero (ii) se si ottimizza, attraverso forme di flessibilità, l'impiego del personale educativo. In ogni caso è opportuno che i servizi eventualmente attivati determinino costi fissi contenuti al fine di poter modulare in ogni momento l'impegno economico comunale in maniera direttamente proporzionale all'effettiva domanda.

L'intervento indiretto, altresì, vede il Comune quale soggetto non direttamente impegnato nella produzione e fornitura del servizio, ma piuttosto impegnato a creare le condizioni necessarie affinché le stesse famiglie interessate possano auto-organizzarsi nel fornire una risposta in termini di servizi alle esigenze emerse. Le esperienze che in questi anni sono state avviate in Italia, favorite soprattutto da una specifica legislazione<sup>13</sup>, sono ormai numerose e possono anche essere assunte quali utili riferimenti, evitando però una trasposizione in maniera acritica alla realtà di Beinasco.

## **2.2. Un'offerta di servizi territorialmente equilibrata**

Come è già stato messo in luce, a motivo della particolare situazione territoriale del Comune di Beinasco, si è determinato un significativo squilibrio dell'offerta di servizi all'infanzia.

I residenti nella frazione Borgaretto sono stati generalmente svantaggiati da tale situazione non avendo potuto fruire dei servizi in strutture facilmente accessibili. Ciò è dimostrato dai dati che testimoniano come a parità di popolazione residente, i cittadini di Beinasco siano stati numericamente superiori a quelli di Borgaretto nella frequenza dell'asilo nido.

Attualmente, per limitare tale squilibrio, è in corso l'esperienza del "giocanido" che ha visto una buona risposta di un'utenza che solamente in parte è rappresentativa della domanda, limitandosi ad essere espressione delle esigenze di avere luoghi idonei alla socializzazione e al gioco dei bambini e per i loro genitori spazi di ascolto, colloquio e scambio su aspetti legati alla funzione educativa.

Attraverso il processo di incremento dell'offerta così come evidenziato nel successivo paragrafo, è possibile ridurre tali differenze territoriali dal momento che molti degli interventi (ad esempio i micronidi) sono attuabili indifferentemente in qualsiasi punto del territorio comunale a parità di costi per l'amministrazione.

## **2.3. La riduzione dei costi: condizione per l'ampliamento dell'offerta**

Come osservato precedentemente, la risposta alla domanda posta dal Comune è intimamente collegata alla necessità di rivedere l'attuale livello e qualità dei costi del servizio. Si è potuto infatti dimostrare come sia necessario proseguire l'opera volta al ridimensionamento dei costi fissi, i quali se mantenuti ai livelli esistenti determinano la

---

13 vedi nota 3.

difficoltà di operare politiche per l'infanzia più flessibili con un conseguente (i) costo medio per bambino accolto sempre più elevato e (ii) un'offerta sempre più distante dalla domanda dell'utenza, sempre più variegata per i motivi ampiamente illustrati.

Le proposte di intervento avanzate in questo lavoro (vedi paragrafo 3) sono contraddistinte da due elementi di novità rispetto alla tradizionale offerta di servizi:

1. richiedono, alcune di esse, il coinvolgimento diretto degli utenti, che in alcuni casi assumono il ruolo di produttori del servizio. Attraverso tale coinvolgimento è possibile, oltre a modellare la risposta sulle necessità di volta in volta emergenti, contenere i costi dei servizi e, conseguentemente, l'impegno economico dell'amministrazione comunale;
2. consentono, diversamente dai tradizionali servizi in cui l'incidenza dei costi fissi è sensibile, di agire solamente sui costi variabili connessi al livello delle prestazioni rese. Questo avviene nel caso di intervento diretto attraverso la gestione flessibile delle risorse già presenti all'interno del Comune

Inoltre, al fine di poter sostenere l'incremento dei servizi si ritiene anche opportuno rivedere la politica tariffaria. È infatti da valutare con attenzione la situazione di servizi costosi destinati a pochi utenti, le cui rette coprono i costi in misura limitata. Tale circostanza, connessa all'impossibilità di espansione della spesa oltre livelli finanziariamente accettabili, determina una scelta che pone delicati problemi di equità circa l'utilizzo delle risorse, l'analisi dei quali esula dagli scopi di questo lavoro.

### **3. LE PROPOSTE DI INTERVENTO**

Alla luce di quanto esposto nei precedenti paragrafi, siamo ora in grado di articolare nei dettagli le proposte di intervento, sia diretto che indiretto, per l'amministrazione comunale. La tabella 3.1 sintetizza i tipi di intervento proposti, che vengono successivamente più analiticamente illustrati, e i relativi obiettivi e costi.

Tabella 3.1 – Interventi proposti

TIPO DI INTERVENTO	OBIETTIVO	COSTO	DIFFICOLTÀ
Micronidi	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ flessibilità</li> <li>✧ riduzione dei costi</li> <li>✧ differenziazione territoriale dell'offerta</li> </ul>	<b>Basso</b> (consiste nell'eventuale finanziamento totale o parziale delle spese di "primo impianto" e nella integrazione della quota a carico dei richiedenti da versare alla famiglia erogatrice del servizio. È possibile l'utilizzo di fondi previsti dalla legislazione per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ individuazione di famiglie disposte ad avviare l'esperienza;</li> <li>✧ disponibilità di locali e attrezzature idonei;</li> <li>✧ garanzia della qualità del servizio fornito.</li> </ul>
Educatrici presso il domicilio dei bambini	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ flessibilità</li> <li>✧ differenziazione territoriale dell'offerta</li> </ul>	<b>Medio</b> (consiste nell'eventuale finanziamento totale o parziale delle spese di "primo impianto" e nella eventuale integrazione della quota a carico dei richiedenti da versare all'educatrice e alla famiglia erogatrice del servizio. È possibile l'utilizzo di fondi previsti dalla legislazione per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ individuazione di famiglie disposte a mettere a disposizione la propria casa;</li> <li>✧ disponibilità di locali e attrezzature idonei.</li> </ul>
Educatrici presso il proprio domicilio	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ flessibilità</li> <li>✧ differenziazione territoriale dell'offerta</li> </ul>	<b>Alto</b> (consiste nell'eventuale integrazione della quota a carico dei richiedenti da versare all'educatrice. È possibile l'utilizzo di fondi previsti dalla legislazione per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ costi di realizzazione elevati.</li> </ul>
"Accreditamento" delle baby-sitter	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ flessibilità</li> <li>✧ riduzione dei costi</li> <li>✧ differenziazione territoriale dell'offerta</li> </ul>	<b>Basso</b> (è relativo alla formazione professionale delle baby-sitter e ai costi amministrativi per la tenuta dell'elenco delle baby-sitter "accreditate" e per i rapporti con le famiglie richiedenti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ definizione e realizzazione del piano formativo delle baby-sitter.</li> </ul>
Baby parking	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ flessibilità</li> </ul>	<b>Basso</b> (se attivato presso la struttura dell'asilo-nido, condividendo con gli altri servizi i relativi costi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ domanda preventivamente non determinabile.</li> </ul>
Nido-aperto	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ flessibilità</li> </ul>	<b>Basso</b> , (se attivato presso la struttura dell'asilo-nido, condividendo con gli altri servizi i relativi costi. Inoltre, il costo potrà essere più contenuto se confrontato con altri servizi, in quanto è possibile prevedere un rapporto educatrici - bambini più elevato in considerazione della necessaria presenza dei genitori)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ disponibilità delle famiglie a utilizzare il servizio negli orari individuati.</li> </ul>
Affidamento della struttura a soggetto esterno	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ flessibilità</li> <li>✧ riduzione dei costi</li> </ul>	<b>Medio</b> (rappresentato dal trasferimento di risorse finanziarie al soggetto affidatario e dai costi che continueranno a permanere a carico del Comune)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✧ corretta definizione dei rapporti contrattuali;</li> <li>✧ disponibilità delle competenze necessarie per l'esercizio dell'attività di controllo.</li> </ul>

### 3.1. I Micronidi

Si tratta di spazi (la propria abitazione o altri spazi idonei individuati e opportunamente allestiti) in cui una famiglia, e per questa in genere la mamma, accoglie un numero massimo di tre – quattro bambini nella fascia d'età 6 – 36 mesi (compresi i figli della famiglia ospitante), in un tempo giornaliero generalmente non superiore alle cinque ore consecutive, flessibilmente articolate nell'arco della giornata. Il servizio non prevede l'erogazione del pasto. Esso può rispondere con flessibilità ed elasticità alle diverse esigenze delle famiglie che non trovano risposta presso le strutture esistenti, sia perché non vi sono posti disponibili, sia perché esse hanno la necessità del servizio al di fuori degli orari o dei giorni di apertura dell'asilo nido, può rappresentare una risposta per quei casi in cui vi sia un'impossibilità, non temporanea, per motivi di salute del bambino a frequentare l'asilo nido e, con molta probabilità, per coloro che per motivi ideologici o di opportunità familiare non sceglierebbero il nido tradizionale. Inoltre l'attivazione di più micronidi può contribuire a determinare quell'equilibrio territoriale dell'offerta di servizi all'infanzia che è stato più volte sottolineato. Il servizio così come ipotizzato presenta *costi contenuti*, rappresentati da un costo di “primo impianto” per le attrezzature necessarie e dalla retribuzione per la famiglia ospitante, la quale, è da ricordare, oltre a fornire un servizio ad altri soggetti ha la possibilità di poter prendersi direttamente cura del proprio bambino senza dover sostenere il costo per l'utilizzo dell'asilo nido. L'attivazione di micronidi determina, quindi, un impegno finanziario del Comune estremamente contenuto, potendosi limitare questo a un'integrazione, variamente determinata a seconda delle condizioni economiche delle famiglie richiedenti il servizio, alla quota da queste versata alla famiglia ospitante ed eventualmente a un contributo per le spese di “primo impianto”.

Le *difficoltà* maggiori sono sicuramente rappresentate da:

- ❑ la reale possibilità di individuare famiglie disposte ad avviare l'esperienza,
- ❑ la disponibilità di locali e attrezzature idonei,
- ❑ la garanzia della qualità del servizio fornito.

Se per la seconda e la terza è possibile un sostegno ad opera del Comune sia attraverso un contributo economico, sia attraverso la formazione della famiglia ospitante che può essere realizzata attraverso proprio personale già operante nei servizi all'infanzia, la prima è sicuramente più difficile da affrontare in quanto richiede un “salto culturale” che oggi appare rilevante e che può di fatto determinare, come già avvenuto in altre realtà, il fallimento dell'iniziativa<sup>14</sup>. In quest'ultimo caso l'impegno del Comune dovrebbe avvenire non tanto sul piano economico-strumentale, quanto sull'incentivazione e sul sostegno di esperienze di auto-organizzazione delle famiglie.

### 3.2. Educatrici presso il domicilio dei bambini

Tale seconda modalità di intervento è in parte simile ai micronidi, ma a differenza di quella, in questo caso, personale educativo qualificato organizzato in cooperativa o associazione provvede all'erogazione del servizio presso il domicilio di una delle famiglie interessate. Anche attraverso tale modalità è possibile rispondere ad alcuni dei bisogni presenti, quali quelli di flessibilità del servizio, sia per quel che riguarda gli orari che i giorni di funzionamento, e diffusione territoriale, ma pur essendovi una maggiore garanzia relativamente alla qualità del servizio fornito, le *difficoltà* già incontrate trattando dei micronidi sono qui accentuate. Si tratta, infatti, di ottenere la disponibilità di famiglie ad ospitare presso la propria abitazione non solo altri bambini ma anche un'educatrice che normalmente è persona da esse non conosciuta. Inoltre l'utilizzo di un'educatrice qualificata

<sup>14</sup> È il caso dell'esperienza in tal senso avviata dal Comune di Collegno che non è riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati.

al posto di una mamma determina un *aumento del costo del servizio*, per il quale è necessario definire il grado di intervento comunale. Anche in questo caso, quindi, il Comune dovrà principalmente farsi carico dell'incentivazione e del sostegno di esperienze di auto-organizzazione delle famiglie.

### **3.3. *Educatrici presso il proprio domicilio***

È questo un servizio che prevede che personale educativo qualificato organizzato in cooperativa o associazione, metta a disposizione il proprio domicilio per ospitare fino a quattro bambini nell'arco della giornata a seconda delle necessità delle famiglie interessate. È questa una modalità di intervento che appare di *più facile realizzazione* rispetto a quella precedente in quanto si tratta di individuare soggetti che organizzandosi secondo le forme stabilite possono attivare il servizio rispondendo a quelle necessità emerse dall'analisi della domanda. Anche in questo caso l'attività svolta da educatrice qualificata, e al proprio domicilio, è certamente di *costo elevato* rispetto a quella dei micronidi dove è una mamma a erogare il servizio, ma lo è anche rispetto a quello dell'educatrice al domicilio dei bambini, non essendovi per quest'ultima la necessità di sostenere costi di struttura; può però rappresentare una risposta adeguata alla necessità di flessibilità del servizio, sia per quel che riguarda gli orari che i giorni di funzionamento, e della sua diffusione sul territorio.

### **3.4. *“Accreditamento” baby-sitter***

In questo caso non si tratta di un vero e proprio servizio, ma di un'*attività propedeutica* all'erogazione di un servizio. I bisogni a cui in tal modo si ritiene di poter dare risposta, in considerazione della grande flessibilità e della totale copertura territoriale, sono rappresentati da quei casi in cui la famiglia pur necessitando del servizio, sia permanentemente, in quanto il bambino non frequenta l'asilo nido perché non ammesso o per motivi di salute, per motivi legati alla distanza dalla struttura di erogazione del servizio e da difficoltà di trasporto, per la non compatibilità degli orari del servizio con le esigenze esistenti o per scelta dei genitori, sia temporaneamente per necessità non preventivabili, non è in grado o non ritiene di scegliere tra i servizi offerti. In molti dei casi sopra elencati le famiglie ricorrono generalmente a baby-sitter, per lo più ragazze senza alcuna qualificazione e in attesa di un'occupazione più stabile, reperite generalmente attraverso la conoscenza diretta o attraverso persone di fiducia. Con l'intervento proposto, al Comune è demandato il ruolo di “formatore”, che potrebbe esercitare anche attraverso proprio personale, e conseguentemente di garante delle capacità professionali delle baby-sitter. La formazione delle baby-sitter potrebbe avvenire per moduli, incrementandosi nel tempo, dando luogo a diversi livelli di professionalità ai quali rapportare il costo della prestazione: potranno essere quindi le famiglie a decidere autonomamente il livello di professionalità richiesto alla baby-sitter sulla base alle proprie esigenze e conseguentemente il costo della prestazione. Oltre ai benefici dovuti all'incremento dell'offerta, l'iniziativa è potenzialmente in grado di determinare, da un lato, una possibilità di sviluppo occupazionale, l'emersione almeno parziale del lavoro nero, oggi certamente presente, e la qualificazione del servizio svolto dalle baby-sitter, e dall'altro, una “garanzia” per i genitori che non sono in grado di valutare autonomamente l'offerta privata. Per quanto riguarda i costi del servizio, a parte quelli per la formazione delle baby-sitter, essi potranno essere fissati autonomamente dal Comune il quale potrà decidere se intervenire a sostegno delle famiglie ovvero se lasciare l'intero costo del servizio a carico delle famiglie richiedenti.

### **3.5. *Baby parking***

È un servizio che può avere grandi capacità di accoglienza dovendo prevedersi

un'apertura di almeno dodici ore giornaliere, senza prevedere l'erogazione del pasto, con la possibilità di permanenza del bambino, di età compresa tra i 6 mesi e i sei anni, non oltre le 4 – 5 ore giornaliere. Tale servizio, per il quale è stato recentemente approvato il documento con il quale l'assessorato alle politiche sociali della Regione Piemonte definisce i requisiti strutturali e gestionali<sup>15</sup>, potrebbe soddisfare i bisogni delle famiglie all'interno delle quali vi sono genitori impegnati in lavori atipici o che hanno la necessità di custodire il proprio figlio in qualsiasi momento della giornata. Poiché è necessario rispondere ad esigenze preventivamente non determinabili, è necessario attivarlo all'interno degli orari di apertura dei servizi all'infanzia già operativi al fine di *contenerne i costi*. Tale servizio, pur essendo in grado di rispondere ai bisogni di flessibilità, non è in grado di garantire la presenza sul tutto il territorio comunale in quanto è realisticamente ipotizzabile esclusivamente presso l'attuale struttura dell'asilo-nido.

### **3.6. Nido-aperto**

Il servizio, rivolto a bambini di età compresa fra i 6 e i 36 mesi e ai loro fratelli fino a 6 anni, potrebbe essere aperto con orario dalle 18.30 alle 20.00 e offrire ai bambini attività ludiche, ma soprattutto alle famiglie uno spazio di ascolto, di sostegno sociale e psicologico per trovare risposte a quesiti di tipo educativo e di formazione al ruolo di genitore. L'orario potrebbe consentire l'accesso anche ai papà che generalmente sono meno coinvolti nell'attività educativa. Anche questo servizio, come il baby parking, non rappresenta una soluzione al bisogno della diffusione territoriale in quanto anch'esso è realisticamente ipotizzabile esclusivamente presso l'attuale struttura dell'asilo-nido, anche al fine del contenimento dei costi di produzione.

### **3.7. Affidamento della struttura a soggetto esterno**

A fianco delle proposte sopra illustrate, si ritiene di avanzare anche quella di affidamento a soggetti privati, tramite procedura a evidenza pubblica, della gestione dei servizi all'infanzia nonché dell'immobile attualmente utilizzato per gli stessi, concordando con essi il programma delle attività e i relativi costi, sia a carico dell'utenza che a carico del Comune.

In considerazione della complessità derivante, è questa una proposta che necessita di una specifica valutazione che esula dalle possibilità consentite dal presente lavoro, anche se è possibile fin da ora individuare gli ambiti di analisi, i benefici attesi e le risorse necessarie.

Anzitutto è necessario, al fine di definire adeguatamente le clausole contrattuali, determinare con precisione i costi attualmente sostenuti e il livello qualitativo dei servizi gestiti. Una tale rilevazione consente, quindi, di formulare una proposta di affidamento sia relativamente agli anni per i quali questo sarà attuato, sia agli oneri da porre a carico del soggetto affidatario che a quelli da mantenere in capo al Comune. È, infatti, evidente che il periodo di affidamento ha una sua rilevante importanza all'interno del rapporto contrattuale: un tempo di affidamento sufficientemente lungo (cinque o più anni) potrebbe consentire all'affidatario di farsi carico di oneri anche rilevanti, quali quelli di manutenzione straordinaria dell'immobile, che altrimenti dovrebbero permanere a carico del Comune, oltre che incidere sull'entità del trasferimento finanziario comunale all'affidatario, in considerazione del fatto che le tariffe a carico dell'utenza coprono solo parzialmente i costi del servizio.

Inoltre, un periodo di affidamento sufficientemente lungo consente di ridurre le *asimmetrie informative*, cioè una situazione in cui l'affidatario è a conoscenza diretta di

---

15 vedi IL SOLE 24 ORE NORDOVEST del 27 novembre 2000 n. 35, pag. 20.

aspetti, quali quelli relativi alla qualità del servizio, alla soddisfazione dell'utenza e alla risposta alle esigenze dei cittadini residenti, su cui il Comune ha una conoscenza indiretta e parziale. Tuttavia, allo stesso tempo, si corre il rischio di consolidare la posizione dell'affidatario rendendo di fatto difficile un eventuale suo avvicendamento a fine rapporto.

Certamente il Comune dovrà mantenere la decisione circa gli elementi qualificanti dei servizi, quali gli orari minimi di apertura, le tariffe a carico degli utenti e i criteri di ammissione, aspetti riguardanti la regolazione, tipici del ruolo dell'ente locale.

Al soggetto affidatario andranno demandate le modalità organizzative e gestionali dei servizi, oltre che la decisione relativa all'attivazione di nuovi servizi, incentivando quindi la sua iniziativa imprenditoriale che, rispetto a quanto consentito dalla gestione diretta, è generalmente più adeguata a soddisfare quei bisogni di flessibilità dei servizi già evidenziati nel corso del presente lavoro.

La proposta in questione è, quindi, potenzialmente in grado di determinare dei *vantaggi* derivanti dal costo presumibilmente più contenuto rispetto a quello attualmente sostenuto oltre che sufficientemente flessibile, quindi direttamente connesso alla quantità e qualità dei servizi erogati, condizione che determina la possibilità di decidere con una certa elasticità il tipo di servizi a seconda della domanda dell'utenza. Le ragioni di un tale risultato risiedono essenzialmente nella possibilità di conseguire economie di scala, sia nella gestione del personale che delle attrezzature, dal momento che i soggetti affidatari risultano generalmente gestori di servizi analoghi anche in altre realtà.

I *problemi* che il Comune è invece chiamato ad affrontare sono di duplice natura: *ex ante*, relativi alla definizione dei rapporti contrattuali e alla determinazione delle condizioni in grado di impedire la collusione tra imprese concorrenti a danno dell'affidatario; *ex post*, connessi all'attività di controllo. Nella decisione di affidamento a soggetti esterni è, infatti, da considerare che oltre ai costi immediatamente quantificabili derivanti dal contratto, vi sono quelli connessi al controllo, i quali possono assumere una certa rilevanza qualora l'ente non sia già sufficientemente organizzato per lo svolgimento di tale attività. Si tratta infatti di disporre di personale adeguatamente formato per l'esercizio di un'attività che prescinde da un controllo esclusivamente formale.

## CONCLUSIONI

Il presente lavoro nasce dalla richiesta posta dal Comune di Beinasco di *esaminare l'opportunità di attivare forme organizzative e gestionali alternative di erogazione del servizio asilo nido che consentano una maggiore economicità.*

Al fine di formulare proposte funzionali all'esigenza del Comune, si è proceduto ad analizzare la domanda e l'offerta dei servizi all'infanzia in Beinasco e i ricavi e i costi dei servizi erogati.

Un primo aspetto da sottolineare riguarda la qualità dei dati attualmente disponibili. Si è avuto modo di rilevare come sia problematico per il Comune avere un quadro sufficientemente preciso sia relativamente all'utilizzo dei servizi o delle cause di ritiro, sia relativamente ai costi sostenuti, siano essi globalmente considerati che relativi ai singoli servizi attivati. Da qui l'opportunità di dotarsi di un sistema di registrazione puntuale e sistematica dei dati secondo criteri certi, funzionali agli obiettivi che si intendono perseguire. Tuttavia, tutto ciò risulta insufficiente qualora non si possa disporre di un sistema informatico che consenta un accesso immediato ai dati suddetti.

L'analisi della domanda, in costante aumento soprattutto nel corso degli ultimi anni e attualmente riguardante circa un terzo della popolazione potenzialmente interessata dai servizi all'infanzia, ha consentito di evidenziare la capacità da parte del Comune di rispondere ad essa in modo adeguato.

La domanda si è caratterizzata per la differenza esistente tra richieste avanzate dai residenti in Beinasco e nelle frazioni più vicine (Fornaci e Borgo Melano), e quelli residenti nella frazione di Borgaretto; tra le possibili cause di tale situazione, la scelta di localizzare l'unico asilo nido in Beinasco.

Inoltre, l'analisi dei dati ha consentito di evidenziare una crescita della domanda a seguito dell'introduzione di forme più flessibili di offerta attuate soprattutto nel corso degli ultimi anni, rispondenti ai bisogni che stavano affermandosi nella popolazione e contribuendo in tal modo a far emergere parte della domanda.

L'analisi dei costi, che a causa della qualità dei dati disponibili è stato necessario limitare ai soli costi diretti, ha permesso di evidenziare come il costo totale dei servizi offerti sia rappresentato per una parte consistente da costi fissi, situazione che è potenzialmente in grado di determinare la rigidità dell'offerta, non essendo possibile una loro riduzione nel breve periodo, condizionando, quindi, le scelte dell'amministrazione comunale.

I risultati derivanti dall'analisi della domanda e dall'analisi dei costi hanno consentito l'elaborazione delle proposte funzionali a dare risposta alla domanda inizialmente posta dal Comune. In particolare sono stati preventivamente identificati tre obiettivi sulla base dei quali sono state successivamente avanzate le proposte all'amministrazione comunale: (i) flessibilità dei servizi in funzione della soddisfazione della domanda; (ii) offerta territorialmente differenziata; (iii) riduzione dei costi.

Le proposte così avanzate puntano di volta in volta a dare risposta a uno o più di questi tre obiettivi, facendo leva anche su elementi di novità messi a disposizione dalla particolare legislazione recentemente varata relativa al sostegno di iniziative a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. È però da sottolineare che tale sostegno è rivolto non tanto al finanziamento di nuovi servizi o al potenziamento di quelli esistenti, quanto dell'incentivazione di un nuovo approccio: quello che vede le famiglie non tanto fruitrici di servizi offerti dal settore pubblico,

quanto produttrici esse stesse dei servizi. Ecco quindi uno dei possibili ambiti in cui il Comune potrà essere chiamato a intervenire: quello di “facilitatore”, sostenendo le famiglie che intendono autorganizzarsi per rispondere ai loro bisogni, e di “garante” del rispetto delle normative contrattuali vigenti.

Sulla base di tali considerazioni sono state, quindi, sviluppate le proposte di intervento, le quali in alcuni casi puntano a favorire l'autoorganizzazione delle famiglie - micronidi, educatrici presso il domicilio dei bambini ed educatrici presso il proprio domicilio -, altri casi puntano a favorire le condizioni per garantire la qualità dell'offerta e il rispetto delle normative contrattuali – accreditamento baby-sitter -, in altri, infine, a estendere servizi già esistenti – baby parking e nido aperto.

Un ultimo aspetto che è importante sottolineare è rappresentato dalla possibilità di scelta del Comune di assumere il ruolo di “regolatore” e non più di produttore dei servizi, mediante l'affidamento a soggetti esterni della gestione dei servizi. È questa una decisione che richiede una specifica analisi e un impegno nel dotarsi degli strumenti che consentano il “governo” dei servizi, strumenti sia di tipo contrattuale, al fine di definire correttamente il rapporto con il soggetto affidatario e di contrastare eventuali accordi tra i soggetti concorrenti, sia per quel che riguarda la necessaria attività di controllo successiva all'affidamento, controllo che supera quello contabile, estendendosi ad aspetti, quale ad esempio quello della qualità dei servizi erogati, che presuppongono una competenza nuova rispetto a quelle attualmente disponibili.