



7

SERVIZI PER L'INFANZIA

Un'indagine conoscitiva
e alcuni suggerimenti
per le politiche pubbliche

QUADERNI
DELL'OSSERVATORIO



fondazione
cariplo

SERVIZI PER L'INFANZIA

**UN'INDAGINE CONOSCITIVA E ALCUNI SUGGERIMENTI
PER LE POLITICHE PUBBLICHE**

A cura di CIFREL - Centro interuniversitario per lo studio
della finanza regionale e locale

Collana "Quaderni dell'Osservatorio" n. 7 Anno 2011

Questo quaderno è scaricabile dal sito
www.fondazionecariplo.it/osservatorio

Servizi per l'infanzia. Un'indagine conoscitiva e alcuni suggerimenti per le politiche pubbliche by Cifrel - Centro interuniversitario per lo studio della finanza regionale e locale is licensed under a Creative Commons Attribution - Condividi allo stesso modo 3.0 Unported License.



doi: 10.4460/2011quaderno7



INDICE



INDICE

ABSTRACT	5
PREMESSA	6
INTRODUZIONE	10
1. I SERVIZI ALL'INFANZIA: SITUAZIONI, OBIETTIVI, POLITICHE	12
1.1 Il servizio e la sua definizione	12
1.2 L'offerta dei servizi all'infanzia in Italia	13
1.3 Stime dell'impatto potenziale di un'estensione del servizio	15
2. I SERVIZI NEI BILANCI DEGLI ADERENTI A PAN	18
2.1 Le caratteristiche del campione	18
2.2 La struttura dei costi di produzione	22
2.3 I costi medi di produzione del servizio	26
2.4 La struttura delle entrate	30
2.5 L'analisi econometrica: una funzione di costo per le strutture PAN	35
3. SIMULAZIONI	40
ALCUNE RIFLESSIONI E SUGGERIMENTI DI POLICY	46
BIBLIOGRAFIA	50
APPENDICE	52



ABSTRACT

L'obiettivo di questo lavoro è fornire alcune prime indicazioni di policy per migliorare l'offerta di servizi per l'infanzia nel nostro paese. Il lavoro è stato condotto partendo dalle informazioni su un campione di strutture appartenenti alla rete PAN, un consorzio nato nel 2004 con la finalità generale di ridurre l'eccesso di domanda per i servizi ai bambini da 0 a 3 anni e di garantire la qualità dei servizi offerti alle famiglie in un quadro di integrazione con le politiche pubbliche del settore. Il lavoro si apre con una breve presentazione delle caratteristiche strutturali dell'offerta di servizi per l'infanzia nel nostro paese e una descrizione della letteratura economica sugli effetti delle politiche pubbliche per l'infanzia sulle decisioni di fertilità e partecipazione femminile al mercato del lavoro. Il lavoro propone poi un'analisi dettagliata della struttura dei costi e delle entrate del servizio di asilo nido a partire dai bilanci di un campione di strutture aderenti a PAN. Per poter identificare i principali driver dei costi, si è anche stimata una funzione di costo per il servizio di asilo nido. Si sono infine proposte alcune simulazioni dell'effetto di un'espansione della spesa pubblica per servizi all'infanzia sul bilancio pubblico, a partire dalla considerazione che un'espansione dell'offerta comporta anche un aumento dell'occupazione e quindi delle imposte generate dal settore.

PREMESSA¹

Il Consorzio PAN è stato costituito nell'anno 2004 con lo scopo di 'sviluppare e promuovere la presenza di asili nido e di servizi per l'infanzia su tutto il territorio nazionale, caratterizzati da qualità alta e standardizzata anche negli aspetti tariffari, presentandoli al pubblico attraverso efficaci iniziative di promozione e di comunicazione'.

I soci, IntesaSanpaolo e le tre maggiori reti nazionali di imprese sociali nonprofit (Gruppo cooperativo Cgm, Compagnia delle Opere e Drom di Lega coop sociali) e più recentemente FISM hanno condiviso a suo tempo i seguenti obiettivi:

- > lo sviluppo dell'offerta di servizi di asilo nido in forma nonprofit;
- > la scelta della qualità verificata e sostenuta con processi culturali, formativi e di valutazione coerenti;
- > la diffusione di una cultura educativa di qualità presso le famiglie e le istituzioni locali, attraverso adeguate strategie di comunicazione;
- > la costruzione e la rappresentazione di una policy "unitaria" sulle politiche sostenibili per l'offerta di contesti educativi di qualità.

Certi che i servizi all'infanzia, e in particolare gli asili nido, rappresentino una delle politiche cruciali per lo sviluppo del capitale umano e più in generale per la crescita di un paese, la scelta di commissionare, grazie al contributo di Fondazione Cariplo, una ricerca al Cifrel² parte da alcune convinzioni che i soci PAN hanno maturato sia nelle loro rispettive esperienze sia nel confronto reciproco sui temi della qualità dei servizi, della loro accessibilità, dell'orientamento alle famiglie, dell'inclusione come leva dello sviluppo sociale ed economico:

a. la funzione necessaria ed evolutiva del *welfare* sussidiario

- > crediamo nella necessità di investire e agire nel presente per predisporre condizioni di un futuro sociale ed economico equilibrato e vivace;
- > crediamo nell'impresa sociale, come soggetto in grado di contribuire allo sviluppo economico e sociale del paese e che meglio può e sa interpretare il necessario equilibrio tra governo della cosa pubblica e leggi del mercato orientate all'efficienza e alla qualità;
- > vogliamo per questo continuare ad assumerci con serietà la parte di funzione pubblica che il legislatore ci affida, ed essere sempre meglio e sempre più partner reali dell'ente pubblico ma anche delle imprese, delle famiglie e delle loro associazioni, sia in fase programmatica/legislativa, gestionale/economica sia nella verifica degli esiti;

b. la necessità di individuare gli elementi essenziali dei servizi per la prima infanzia, in particolare i nidi, di qualità e sostenibili per le imprese sociali, le

¹ A cura dei Soci del Consorzio PAN: CGM gruppo cooperativo Welfare Italia, Consorzio Nazionale Con.Opera associato a CDO Opere Sociali, Consorzio Drom di Legacoopsociali, FISM - Federazione Italiana Scuole Materne.

² Il Centro interuniversitario per lo studio della finanza regionale e locale è stato fondato nel 1988 e vi aderiscono, l'Università Cattolica del Sacro Cuore, le Università di Ferrara e di Foggia. Il Centro svolge attività di ricerca e documentazione nell'ambito della finanza regionale e locale e, più in generale, sui temi rilevanti di economia pubblica.

famiglie e lo Stato dando corpo scientifico alla conoscenza e ai risultati empirici accumulati in questi anni di progettazione, investimento e azione.

Dall'esperienza più che decennale dei soci di Pan, emerge la necessità di trovare elementi meno soggettivi, o non solo territoriali, per giungere ad una sorta di "LEA³ dei servizi all'infanzia" che governi l'offerta sia del privato sociale sia, in parte, del pubblico, dentro un sistema nazionale fortemente frammentato, disomogeneo e in difficoltà a garantire pari opportunità educative e di crescita a causa di:

- > una fortissima disomogeneità a livello regionale sugli standard minimi di gestione di servizi di qualità per l'infanzia e una non sempre adeguata vigilanza sui soggetti delegati a tale gestione;
- > la mancanza di una norma quadro nazionale e la presenza in alcune regioni di legislazioni con standard gestionali che elevano la sostenibilità economica del servizio, sia dal punto di vista del gestore privato sociale e pubblico, sia dell'accessibilità da parte delle famiglie;
- > la difficoltà di orientarsi da parte dei funzionari e dirigenti del sistema pubblico, tra i diversi soggetti privati che il "quasi mercato sociale" propone e veicola e la necessità di dotarsi di strumenti efficaci, essenziali, oltre che plurali, negli approcci gestionali e pedagogici che rendano evidenti le capacità degli enti del privato sociale, di coniugare qualità ed efficienza.

c. l'urgenza di dimostrare con i dati quali politiche pubbliche consentano una diffusione più capillare delle opportunità che i servizi per l'infanzia nonprofit possono offrire ai bambini, alle loro famiglie e alla comunità:

- > l'utile complementarità tra pubblico e privato sociale: la funzione di governo e controllo del pubblico; la funzione di co-progettazione, gestione ed efficientamento economico/organizzativo e di flessibilità innovativa del privato sociale;
- > l'opportunità per tutta la comunità locale di valorizzare in una logica di sussidiarietà orizzontale la responsabilità, gli impegni economici, partecipativi delle imprese sociali aggregate in rete nello sforzo di costruire beni e servizi di qualità per la comunità;
- > il sistema di qualità messo a punto dal Consorzio Pan, depositato come marchio collettivo, (manuale qualità, formazione continua, valutazione e monitoraggio curato da un gruppo di valutatori formato e supervisionato da un comitato scientifico) come potenziale strumento per sostanziare e stimolare le scelte per la qualità dei gestori nei sistemi di accreditamento degli enti locali;
- > la necessità di misure pubbliche mirate a sostenere la domanda (anche con azioni di riequilibrio della spesa pubblica tra finanziamento degli investimenti e finanziamento della domanda) e di politiche fiscali decisamente orientate alla defiscalizzazione di servizi educativi per le famiglie e per le imprese.

³ Livelli essenziali di assistenza (Dpcm 29-11-01).

PREMESSA

La cooperazione sociale infatti è spesso già in grado di aggregare e attrarre risorse aggiuntive da parte di altri soggetti sensibili al bene comune per ciò che serve allo start up d'impresa o servizio. Molto meno può ovviamente sul potere d'acquisto delle famiglie.

Pare tristemente ancora diffusa l'idea culturale che le politiche educative siano un lusso in momenti di ristrettezze, mentre già la legge delega 42/2009 ha reso per gli enti pubblici gli asili nido "funzione fondamentale" per i comuni e quindi settore finanziabile sulla base del principio del fabbisogno. Inoltre, una recente elaborazione di dati a cura della Banca d'Italia (Cingano – Cipollone, 2009) ha dimostrato che l'investimento in servizi per l'educazione e l'istruzione collettiva rappresenta un fattore di successo per lo sviluppo della persona, della sua famiglia e della comunità. E' inoltre totalmente confermata l'importanza della dimensione educativa e dello sviluppo cognitivo relazionale nei primi anni di vita del bambino.



INTRODUZIONE⁴

Il servizio di asilo nido, inteso come tipico servizio all'infanzia, rappresenta una delle politiche cruciali per lo sviluppo del capitale umano e – più in generale – per la crescita di un paese, visto che alla disponibilità del servizio possono essere legate sia le decisioni relative alla fertilità che alla partecipazione femminile al mercato del lavoro. Non è un caso che l'Agenda di Lisbona per il 2010 abbia fissato un livello minimo di copertura della popolazione target del 33% per i bambini nella fascia di età 0-3 anni e del 90% per quelli tra 3 anni e l'età della scolarizzazione. Sulla base delle statistiche OCSE, il nostro paese è in testa alle classifiche internazionali assieme alla Francia per tasso di iscrizione ai servizi all'infanzia per bambini dai 3 ai 5 anni, mentre risultano molto contenuti i tassi di iscrizione nella fascia 0-3 anni. E' su questa fascia quindi che maggiori dovrebbero essere gli sforzi delle politiche sociali.

Questo lavoro si concentra proprio sui servizi alla prima infanzia, con l'obiettivo di arrivare a fornire alcune riflessioni e prime indicazioni di *policy* per migliorare l'offerta del servizio nel nostro paese. Il lavoro è condotto partendo dalle informazioni su un campione di strutture appartenenti alla rete PAN (committente della ricerca, assieme alla Fondazione Cariplo), che si propone di ridurre il gap tra domanda e offerta di servizi per bambini di età inferiore ai 3 anni, nonché di garantire il miglioramento continuo della qualità in un quadro di integrazione con le politiche pubbliche del settore. Il Consorzio PAN ha registrato in questi anni circa 300 domande di affiliazione, arrivando a raggruppare oltre 10.000 posti nido, di cui circa 4.300 di nuova costituzione, con quasi 2.500 occupati (dati a fine 2009). Si tratta dunque di una delle realtà più importanti di questo settore che costituisce un campione estremamente interessante di analisi.

La parte iniziale del lavoro descrive l'evoluzione recente del quadro legislativo di riferimento e l'attuale struttura dell'offerta, mostrando le differenze regionali e riassumendo brevemente le riflessioni di alcuni autori sugli effetti delle politiche pubbliche sulla disponibilità di posti, sulle decisioni di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne e sulle decisioni di fertilità.

La parte centrale del lavoro è un'analisi dettagliata dei bilanci delle strutture aderenti alla rete PAN finalizzata a: i) evidenziare in dettaglio le voci di costo e di ricavo che caratterizzano un servizio tipo; ii) descrivere le caratteristiche e l'incidenza percentuale delle singole componenti, sia dal lato dei costi che dal lato dei ricavi; iii) identificare le determinanti delle differenze osservate nei costi totali. Tale analisi si propone di restituire agli stakeholder un piano dei conti dei servizi per la prima infanzia che consenta di confrontare il servizio offerto dai diversi asili in termini di costi unitari di produzione. In particolare, l'analisi aspira a un'individuazione precisa delle determinanti del costo complessivo del servizio e delle differenze esistenti tra unità produttive, anche attraverso una analisi di tipo econometrico.

⁴ La ricerca è stata curata da un gruppo di lavoro composto da M. Bordignon (Università Cattolica di Milano e Direttore Cifrel), V. Grembi (Università Cattolica di Milano e Cifrel) e G. Turati (Università di Torino e Cifrel).

Alla luce dei driver dei costi del servizio identificati e della regolamentazione regionale, il lavoro propone infine alcune simulazioni relative all'effetto sul bilancio pubblico di un aumento dei fondi destinati al servizio nelle diverse realtà regionali e ne discute gli effetti. Gli esercizi si inseriscono e vanno interpretati all'interno del nuovo quadro legislativo determinato, oltre che dagli impegni assunti dal nostro paese nel contesto europeo, dal processo di decentramento in corso che, con l'approvazione della Legge Delega 42/2009, non solo ha aumentato ulteriormente il ruolo degli enti territoriali, ma ha rafforzato gli impegni assunti dal settore pubblico verso il servizio di asili nido, rendendolo una delle funzioni fondamentali (e dunque in linea teorica finanziabile sulla base del principio del fabbisogno) svolte dai comuni italiani.

La parte conclusiva propone infine alcune riflessioni sulle politiche pubbliche da adottare per migliorare l'offerta di servizi alla prima infanzia, alla luce dei risultati dell'analisi nella parti precedenti.



1.1 Il servizio e la sua definizione

Il servizio asili nidi nasce in Italia parallelamente alla creazione delle Regioni e all'attuarsi quindi di un primo processo di decentralizzazione. Da allora, le normative che si sono succedute hanno alternato varie definizioni del servizio, aprendo il fianco a varie interpretazioni. La prima legge che ha introdotto gli asili nido - L. 6/12/1971 n. 1044 "Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato" - lo ha definito come "un servizio sociale di interesse pubblico (...) con lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale" e ha dato origine alla costruzione di 3.800 istituti nel periodo 1972-1976.

Il cambiamento del contesto socio-economico negli anni immediatamente successivi ha rapidamente determinato l'esaurimento dell'offerta disponibile, cui solo la legge 28/7/1997 n. 285 ha cercato di sopperire mediante l'istituzione di un Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza che alimentasse trasferimenti alle Regioni e da queste ai Comuni. Lo scopo del provvedimento era inoltre anche quello di promuovere servizi che si differenziassero dai nidi in modo da offrire una maggiore flessibilità organizzativa e prevedere orari di apertura più limitati.

Con la successiva legge 8/11/2000 n. 328 sono state poi definite le linee guida per i servizi sociali - all'interno della cui categoria sono stati de facto inclusi anche gli asili nido - ed è stato istituito il Fondo per le Politiche Sociali nel quale sono confluiti tutti i fondi precedentemente istituiti, compreso il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. In particolare, la legge ha previsto un sistema integrato di servizi sociali gestito dalle Regioni, dai Comuni e dallo Stato (secondo le rispettive classificazioni di funzioni stabilite con il D.Lgs. 31/3/1998 n. 112).

Con la Finanziaria 2002 (legge 28/12/2001 n. 448), che istituiva un fondo speciale per la costruzione di nuovi asili nido (poi dichiarato incostituzionale, alla luce della riforma del Titolo V, approvata definitivamente nell'ottobre 2001), gli asili nido sono stati definiti come strutture in grado di migliorare l'educazione e la socializzazione dei bambini minori di 3 anni. Contemporaneamente, in linea con la visione che sembra sia stata accolta anche dalla Corte Costituzionale, alcune Regioni (ad esempio, Toscana, Liguria, Emilia Romagna) hanno cominciato a proporre contesti normativi in cui il servizio nidi si configura come servizio educativo piuttosto che servizio sociale.

⁵ Questo capitolo si basa su Antonelli e Grembi (2009).

1.2 L'offerta dei servizi all'infanzia in Italia

La disponibilità dei servizi all'infanzia, oltre ad essere considerato un elemento di decisiva importanza nella definizione di un percorso educativo a cui nella letteratura vengono spesso associati effetti positivi in termini di sviluppo del capitale umano di un paese, è stata anche considerata tra gli interventi in grado di promuovere l'innalzamento dei tassi di fertilità e la partecipazione femminile al mercato del lavoro. In questa direzione vanno letti gli obiettivi fissati dall'agenda di Lisbona per il 2010 che prevedevano un livello minimo di copertura della popolazione target del 33% per i bambini nella fascia d'età 0-3 anni e il 90% per quelli tra i 3 anni e l'età della scolarizzazione. L'Italia sembra ben lontana dal raggiungere l'obiettivo fissato per i servizi alla prima infanzia. L'attuale grado di copertura, così come definito dall'agenda di Lisbona, è infatti di poco superiore al 16% (Idl, 2008). Tuttavia, i dati OCSE forniscono un panorama piuttosto interessante da questo punto di vista: con riferimento al 2005, le statistiche per i principali paesi industrializzati mostrano come l'Italia sia in testa alle classifiche assieme alla Francia per tasso di iscrizione in servizi all'infanzia per bambini tra i 3 e i 5 anni, mentre risultano viceversa molto bassi i tassi di iscrizione nella fascia 0-3 anni (tabella 1.1).

Tabella 1.1 - Bambini iscritti in strutture d'infanzia

Paesi	Bambini iscritti in strutture per l'infanzia per fasce d'età	
	0-3	3-5
Francia	28,0	101,9
Italia	6,3	100,3
Spagna	20,7	98,6
Danimarca	61,7	89,7
Svezia	39,5	86,6
Norvegia	43,7	85,1
Germania	9,0	80,3
Stati Uniti	35,5	62,0
Finlandia	22,4	46,1

Fonte: OCSE, 2007

Per quanto riguarda la distribuzione dei servizi per bambini nella fascia 0-3 anni, i dati ricavabili dai consuntivi comunali per l'anno 2005 - e quindi comprensivi del servizio pubblico e di quello privato nella misura in cui questo sia finanziato dal Comune (in strutture private o convenzionate) - le Regioni maggiormente coperte (rispetto al rispettivo numero dei comuni) sono Emilia Romagna (58%) e Toscana (45%) (tabella 1.2). Quando dalla dimensione regionale si passi invece ad aggregati di area, è il *cluster* dei Comuni medio-grandi del Nord Ovest ad avere una copertura quasi completa (92%), mentre il *cluster* dei Comuni del Sud e delle Isole risulta in generale molto meno servito, con eccezione dei Comuni grandi (82% rispetto al 42% dei Comuni medio-grandi). In generale le aree maggiormente coperte risultano comunque il Nord-Est e il Centro (Antonelli e Grembi, 2009). Altri dati, quali quelli forniti dall'ISTAT tramite le cosiddette indagini censuarie sugli interventi e i servizi sociali dei comuni

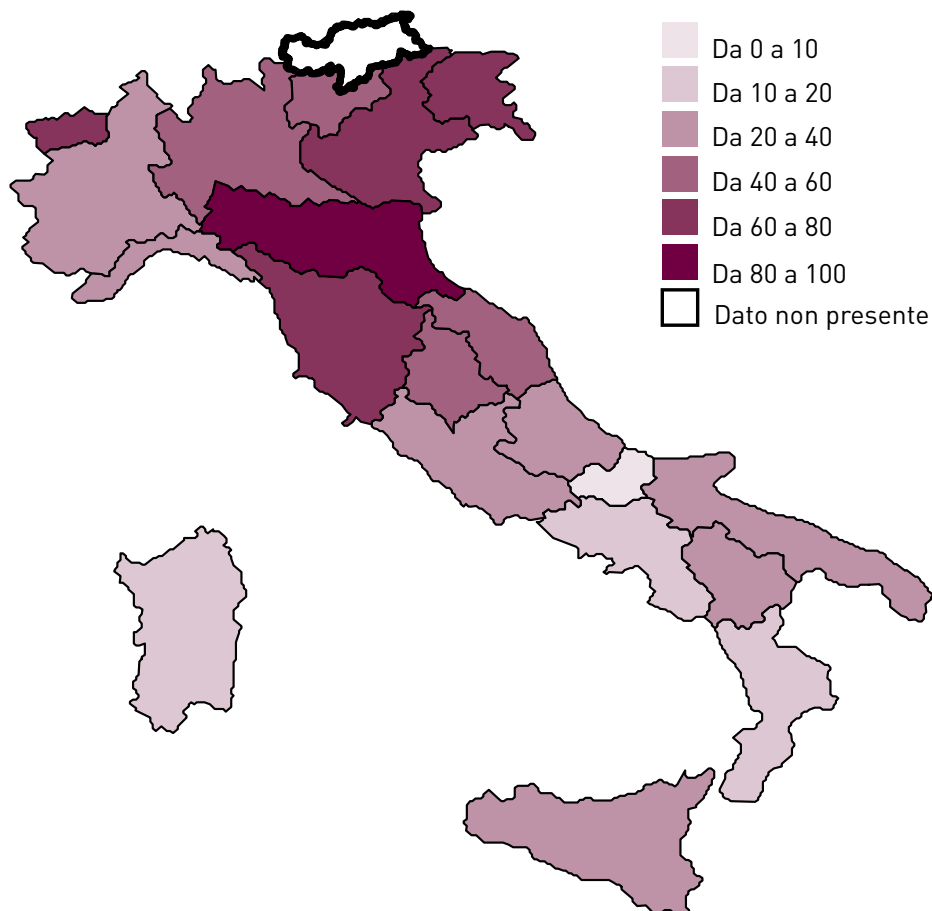
e ad oggi disponibili fino all'anno 2008 (Istat, 2010), presentano un quadro sostanzialmente approssimato a causa degli elevati tassi di mancate risposte nei comuni del Sud (figura 1.1).

Tabella 1.2 - Tassi di copertura di asili nido per cluster di comuni e regioni

Regione	Popolazione					Totale	% Comuni Coperti
	<5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-60.000	>60.001		
Abruzzo	4	7	6	9	2	28	9,0
Basilicata	4	6	7	1	1	19	15,0
Calabria	5	4	3	3	5	20	5,0
Campania	5	3	2	10	5	25	5,0
Emilia Romagna	39	78	50	19	12	198	58,0
Friuli V. G.	10	12	12	3	2	39	18,0
Lazio	8	9	15	19	3	54	14,0
Liguria	13	14	10	7	3	47	20,0
Lombardia	90	117	89	52	11	359	23,0
Marche	24	26	14	11	3	78	32,0
Molise	0	0	0	3	0	3	2,0
Piemonte	40	28	26	24	4	122	10,0
Puglia	1	6	13	18	8	46	18,0
Sardegna	12	5	6	7	3	33	9,0
Sicilia	14	31	25	25	9	104	27,0
Toscana	18	34	42	24	11	129	45,0
Trentino	15	6	3	1	2	27	8,0
Umbria	6	4	10	6	2	28	30,0
Valle D'Aosta	12	0	0	1	0	13	18,0
Veneto	17	26	46	25	5	119	20,0
Totale	337	416	379	268	91	1.491	18,0
% Comuni Coperti	6,0	35,0	57,0	68,0	84,0	18,0	

Fonte: Antonelli e Grembi, 2009

Figura 1.1 - Copertura del servizio per regione (% , 2008)



Fonte: ISTAT, 2010

1.3 Stime dell'impatto potenziale di un'estensione del servizio

Se dovessimo valutare l'efficacia dei servizi alla prima infanzia, intesa come capacità degli stessi di raggiungere il proprio scopo, potremmo individuare almeno tre livelli di "efficacia": primaria, intesa come capacità di rispondere alla domanda (effettiva o potenziale); secondaria, corrispondente alla capacità di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; terziaria, laddove il servizio possa arrivare ad incidere sulle scelte relative alla fertilità. In realtà, l'ordinamento è solo apparente, dato che i tre obiettivi sono indipendenti.

Ciò nondimeno, recenti studi sul caso italiano sembrano confermare una positiva associazione tra l'estensione dei servizi all'infanzia, partecipazione femminile al lavoro e fertilità. Del Boca e Rosina (2010) ad esempio utilizzano il confronto tra Emilia Romagna e Campania proprio per sostenere questa tesi. Per quanto la presenza di una correlazione positiva sia indubbia, resta però non chiaramente definita la direzione causale dell'impatto di una estensione dei servizi all'infanzia sulle scelte individuali. In altre parole, posto che a un maggior tasso di fertilità e un maggior coinvolgimento femminile nel mondo del lavoro sia associata una maggiore copertura dell'utenza potenziale di servizi all'infanzia, sono i servizi all'infanzia che determinano più natalità e più lavoro femminile, o non è piuttosto il contrario, cioè è la maggiore richiesta che genera l'offerta? Come poi valutare e misurare il grado di efficacia secondaria e terziaria?

Dalle statistiche OCSE appare ad esempio evidente che le correlazioni tra differenziali di copertura del servizio per fascia di età e partecipazione femminile al mercato del lavoro riscontrabili in molti paesi non sono affatto evidenti in Italia, dove l'occupazione femminile rimane sostanzialmente scarsa e inferiore alla media (tabella 1.3).

Tabella 1.3 - Tasso di occupazione delle madri per fasce d'età dei figli

Paesi	Tasso di occupazione di madri per fasce d'età dei figli			
	0-16	<2	3-5	6-16
Svezia	82,5	71,9	81,3	76,1
Danimarca	76,5	71,4	77,8	77,5
Finlandia	76,0	52,1	80,7	84,2
Stati Uniti	66,7	54,2	62,8	73,2
Francia	59,9	53,7	63,8	61,7
Germania	54,9	36,1	54,8	62,7
Spagna	52,0	52,6	54,2	50,9
Italia	48,1	47,3	50,6	47,5

Fonte: OCSE, 2007

La più recente letteratura empirica, adottando metodi di stima più sofisticati e più in grado di investigare sull'impatto causale delle policy, suggerisce che un'espansione della spesa pubblica e dell'offerta pubblica dei servizi all'infanzia abbia come conseguenza principale quella di "spiazzare" l'offerta privata per coloro che già utilizzano i servizi all'infanzia, specialmente laddove l'offerta pubblica comporti un alto livello di finanziamento pubblico (Wrohlich 2008; Banfi et al. 2009), con un impatto perciò poco significativo in termini di espansione del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro (Baker et al., 2008; Havnes e Mogstad, 2009).

L'effetto di spiazzamento del settore privato è stato però rilevato in realtà in contesti nei quali i due settori, quello privato e quello pubblico, sono concepiti in maniera giustapposta. Il caso italiano presenta in questo senso delle peculiarità: il settore pubblico è infatti molto spesso *integrato* dalla realtà privata secondo le varie modalità organizzative disponibili a livello territoriale (Fortunati 2009; Zollino 2010). Antonelli e Grembi (2010) analizzano, ad esempio, l'effetto dell'estensione della copertura pubblica sulla presenza del privato a livello comunale, utilizzando come *proxy* della presenza del privato le imprese registrate presso le Camere di Commercio che gestiscono asili nido. Dai risultati di un'analisi econometrica - che tiene conto anche della forma di gestione del servizio nidi a livello comunale, quale risulta dai Certificati di Conto Consuntivo dei Comuni per il periodo 2000-2006 - emerge che le due forme di offerta vanno di pari passo, cioè è maggiore la presenza del privato dove maggiore è la presenza del pubblico (nelle sue varie forme gestionali). E' solo quando si analizzano le caratteristiche del servizio per un sottocampione rappresentativo di città, in termini soprattutto di orari di apertura, che si osservano complementarità, possibilmente anche virtuose, tra i due settori.

Nell'integrazione tra i due servizi gioca un ruolo importante anche il livello di finanziamento pubblico previsto per le rette, e soprattutto i criteri d'accesso stabiliti da ciascun Comune per selezionare le domande in caso di scarsità di posti. Antonelli e Grembi (2010) mostrano come a una lettura dei criteri d'accesso in chiave prevalentemente di sostegno a situazioni di disagio, corrisponda una espansione della presenza dei privati nell'offerta del servizio. Questo risultato, confermato anche dalle recenti analisi svolte in materie di rette (basate sull'ISEE⁶, ma modulate autonomamente da ciascun Comune) da Cittadinanza Attiva (2008), sottolinea come il livello di sostegno a una famiglia 'tipo' con reddito medio e due percettori di reddito possa variare enormemente a livello territoriale e rendere in alcuni casi (al raggiungimento di certe soglie di reddito) indifferente l'utente tra il servizio pubblico e quello privato in termini di prezzo.

Alla luce di questa discussione non è quindi sorprendente che i risultati delle (poche) analisi su dati italiani in merito agli effetti di politiche pubbliche rivolte all'espansione dell'offerta e alla sussidiazione del costo del servizio siano sostanzialmente concordi nella stima di effetti positivi, anche rilevanti, sull'offerta di lavoro femminile. Per esempio, Del Boca e Vuri (2007) suggeriscono che – nel caso di un finanziamento pubblico al 100% del prezzo del servizio e di disponibilità di posti negli asili nido – l'offerta di lavoro femminile aumenterebbe del 26%; si ridurrebbe all'11% nel caso di un finanziamento pubblico al 50% del prezzo.



⁶ Indicatore della situazione economica equivalente.

2.1 Le caratteristiche del campione

L'analisi che segue è basata su un campione di oltre 170 strutture appartenenti al consorzio PAN, i cui dati sono stati forniti dalle reti aderenti al consorzio stesso. Come si nota dalla tabella 2.1, sono incluse nel campione istituzioni che offrono quattro diversi tipi di servizio: micro-nido (12% del totale delle strutture), nido (la maggioranza, 75%), spazio gioco (8%) e sezione primavera (5%). Mentre la differenza tra micro-nidi e nidi interessa principalmente il numero di utenti trattati, le sezioni primavera, di più recente costituzione e regolamentazione, sono riservate a bambini di età compresa tra i due e i tre anni. Lo spazio gioco prevede generalmente la presenza di famigliari adulti che accompagnano i bambini ed è di conseguenza caratterizzato da orari più brevi. Queste differenze fra servizi sono accentuate dalle differenze fra gli stessi servizi in regioni diverse, a partire dalla diversa cornice normativa (Fortunati e Bagni, 2009).

Tabella 2.1 - Tipologia di servizi inclusi nel campione

Tipologia	N.casi	%	% cum.
Micro	21	11,7	11,7
Nido	134	74,9	86,6
Spazio Gioco	15	8,4	95,0
Sezione primavera	9	5,0	100,0
Totale	179	100	

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Pur avendo una distribuzione geografica che copre approssimativamente tutte le diverse aree della penisola, le strutture incluse nel campione si concentrano principalmente in tre realtà regionali: Toscana (29%), Lombardia (25%) e Lazio (14%); le Marche sono la quarta regione per rappresentatività con poco più del 6% (tabella 2.2). La distribuzione riflette la localizzazione delle istituzioni aderenti alla rete PAN: tra il 2004 e il 2008, su 286 strutture, 84 avevano sede in Lombardia, 70 in Toscana e 40 nel Lazio. La tabella 2.3 illustra la distribuzione delle istituzioni per tipologia del servizio e per regione. Considerando unicamente le regioni per le quali il numero è sufficientemente ampio, anche la tipologia dei servizi sembra riflettere quella dell'universo, con una decisa prevalenza di nidi.

Tabella 2.2 - Distribuzione regionale delle strutture

Regione	N.casi	%	% cum.
Campania	2	1,1	1,1
Emilia Romagna	9	5,0	6,2
Friuli	1	0,6	6,7
Lazio	26	14,5	21,2
Liguria	3	1,7	22,9
Lombardia	45	25,1	48,0
Marche	11	6,2	54,2
Piemonte	8	4,5	58,7
Puglia	8	4,5	63,1
Sardegna	4	2,2	65,4
Toscana	52	29,1	94,4
Trentino	4	2,2	96,7
Umbria	3	1,7	98,3
Valle d'Aosta	2	1,1	99,4
Veneto	1	0,6	100,0
Totale	179	100	

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.3 - Tipologia di servizio per regione (valori percentuali)

Regione	Micro	Nido	Spazio Gioco	Sezione primavera	Totale
Campania	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Emilia Romagna	11,1	77,8	0,0	11,1	100
Friuli	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Lazio	7,7	84,6	7,7	0,0	100
Liguria	33,3	33,3	33,3	0,0	100
Lombardia	20,0	75,6	4,4	0,0	100
Marche	0,0	72,7	27,3	0,0	100
Piemonte	37,5	62,5	0,0	0,0	100
Puglia	0,0	87,5	0,0	12,5	100
Sardegna	25,0	25,0	0,0	50,0	100
Toscana	7,7	69,2	13,5	9,6	100
Trentino	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Umbria	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Valle d'Aosta	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Veneto	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Totale	11,7	74,9	8,4	5,0	100

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

La maggior parte delle strutture opera utilizzando o un immobile in affitto (36%) o di proprietà (34%) (tabella 4). Anche il comodato è utilizzato da un numero rilevante di istituzioni (23%); altre forme di gestione residuali sono utilizzate da circa il 7% circa di strutture (tabella 2.4).

Tabella 2.4 - Forme di gestione dell'immobile

Tipo gestione immobile	N. casi	%	% cum.
Proprietà	61	34,1	34,1
Affitto	65	36,3	70,4
Comodato	41	22,9	93,3
Altro	12	6,7	100,0
Totale	179	100	

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

La tabella 2.5 presenta la suddivisione delle istituzioni in base al numero di bambini per due classi di età (inferiore ai 12 mesi e compresa tra i 12 e i 36 mesi). Dai dati si osserva che la figura di servizio "medio" è quella di una struttura con 3 bambini di età inferiore all'anno e di 27 bambini più grandi. La media nasconde però differenze significative: non tutte le strutture offrono servizi per bambini di età inferiore all'anno, mentre ce ne sono alcune dove il servizio viene prestato a ben 22 bambini di quella età; per quanto riguarda invece i bambini di età tra i 12 e i 36 mesi, la struttura più piccola ne cura 5, quella più grande 80.

Tabella 2.5 - I bambini ospitati

Fascia di età	N. casi	Media	Dev. Standard	Min	Max
0 - 12 mesi	179	3,3	5,3	0	22
12 - 36 mesi	179	26,9	15,0	5	80

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Il quadro è replicato nella tabella 2.6, dove si presentano le ore di servizio offerte giornalmente. In questo caso, la figura di struttura "media" è quella che offre circa 23 ore di servizio per i bambini di età inferiore ad un anno, e circa 210 ore per i bambini di età maggiore; cioè, tenendo conto della diversa numerosità dei due gruppi di utenti, circa 7 ore di assistenza giornaliera a bambino per i primi e 8 ore per i secondi. Anche in questo caso, si nota tuttavia una variabilità notevole. Accanto a strutture che non offrono nessun servizio per i bambini di età inferiore a un anno, alcune offrono complessivamente 174 ore; allo stesso modo, accanto a strutture che offrono solo 10 ore di servizio per i bambini di età compresa tra 1 e 3 anni, altre ne offrono più di 600.

Tabella 2.6 - Le ore di servizio

Fascia di età	N. oss.	Media	Dev. Standard	Min	Max
0 - 12 mesi	179	23,2	37,9	0	174
12 - 36 mesi	179	209,9	127,0	10	617,5

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Con riferimento ai *driver* dei costi del servizio, la tabella 2.7 presenta i diversi contratti di lavoro impiegati nelle cooperative sociali del campione⁷. La stragrande maggioranza (oltre il 70%) impiega il contratto delle cooperative sociali, che – ad oggi – prevede per il personale educativo di micro-nidi e asili nidi una retribuzione tabellare di 1.426 euro mensili minimi, un impegno di 38 ore settimanali ed un costo orario di circa 17 euro. Il 23,6% delle strutture utilizza invece il contratto FISM, che si differenzia dal precedente sia per la retribuzione tabellare (1.347 euro), sia per le ore di impegno settimanali (35), quindi – non sorprendentemente – anche per il costo orario (circa 18 euro l’ora). Appaiono invece residuali i contratti Agidae e Aninsei, utilizzati da meno del 5% delle strutture. Questi ultimi due contratti prevedono condizioni economiche molto diverse tra di loro. In particolare, il contratto Agidae è simile al contratto delle cooperative sociali (37 ore settimanali e 1.421 euro di retribuzione gabbellare, pari a circa 18 euro l’ora). Il contratto Aninsei è invece molto meno costoso, prevedendo per 36 ore di impegno settimanale una retribuzione base di 1.106,91 euro (circa 14 euro all’ora). La tabella 2.8 indaga sulla distribuzione dei diversi tipi di contratti all’interno di ciascun tipo di struttura. Data anche la distribuzione del campione (cfr. tabella 2.1), i contratti delle cooperative sociali e FISM risultano prevalenti fra i nidi.

Tabella 2.7 - I contratti di lavoro

Contratti	v.a.	%	% cum.
Agidae	6	3,4	3,4
Aninsei	3	1,7	5,1
Coop sociali	127	71,4	76,4
FISM	42	23,6	100,0
Totale	178	100	

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

⁷ La Tabella A.5 in Appendice riporta per esteso tutte le caratteristiche dei diversi contratti.

Tabella 2.8 - I contratti di lavoro per tipologia di struttura (valori percentuali)

Contratti	Micro	Nido	Spazio Gioco	Sezione primavera	Totale
Agidae	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Aninsei	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Coop Sociali	14,2	77,2	6,3	2,4	100
FISM	7,1	61,9	16,7	14,3	100
Totale	11,8	74,7	8,4	5,1	100

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

2.2 La struttura dei costi di produzione

Prima di cominciare l'analisi di dettaglio sulla struttura dei costi di produzione del servizio, è importante ricordare che la maggior parte dei dati proviene da bilanci preventivi (82,12%) e non da bilanci consuntivi (tabella 2.9). Si tratta di un limite rilevante del lavoro, che deriva dalla difficoltà di poter accedere ai bilanci consuntivi da parte del consorzio. Nella base dati rimangono inoltre alcune incongruenze che non è stato possibile eliminare del tutto nonostante i ripetuti incontri di verifica con i rappresentanti delle reti aderenti a PAN. Per questo ragione, nell'analisi che segue sono stati eliminati alcuni ovvi *outlier* (asili le cui strutture dei costi relativamente al servizio prestato erano palesemente anomali); questo spiega perché i totali delle strutture esaminate non sempre coincidano con il totale delle strutture campionate.

Tabella 2.9 - Tipologia di bilanci

	v.a.	%	% cum.
Preventivi	147	82,1	82,1
Consuntivi	32	17,9	100,0
Totale	179	100	

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Al netto di questi *caveat*, come si nota dalla tabella 2.10, l'asilo "medio" registra costi totali per circa 160 mila euro, con una quota rilevante, il 75%, rappresentata dai "costi del lavoro" (coordinamento, educatori, assistenti, cuochi e altre eventuali figure professionali coinvolte nella produzione del servizio). Il risultato non è naturalmente sorprendente dato che la tipologia del servizio è tipicamente ad alta intensità di lavoro. I "costi del servizio" (cioè i costi per i pasti, l'igiene della struttura, le utenze, l'assicurazione degli utenti e per la responsabilità civile) rappresentano in media il 12% dei costi complessivi; seguono i "costi dell'immobile" (affitto, ammortamento, assicurazione, manutenzione) e le "spese generali" (che includono i costi amministrativi, gli oneri finanziari, gli ammortamenti e le assicurazioni) rispettivamente con quote pari al 7% e al 6% del totale dei costi.

Tabella 2.10 - Struttura dei costi del servizio

Variabile	N. casi	Media	Dev. Standard	Min	Max
Lavoro	176	0,75	0,11	0,36	0,96
Immobile	176	0,07	0,08	0	0,34
Generali	176	0,06	0,05	0	0,25
Servizio	176	0,12	0,06	0,02	0,30
Totale Costi deflazionati al 2000	176	158.124	106.785	12.528	727.941

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Come già rilevato per le dimensioni delle strutture, anche in questo caso la variabilità è rilevante: la struttura più piccola nel campione presenta costi per 12 mila euro; quella più grande per oltre 700 mila euro, cioè circa 60 volte la dimensione della più piccola. Si osserva tuttavia che la variabilità non è limitata al totale dei costi, ma si riflette anche nelle quote delle diverse categorie di costo. Per esempio, alcune strutture non hanno né costi dell'immobile, né costi generali, ed hanno ridotto al minimo i costi del servizio. Altre invece presentano quote di costi dell'immobile, costi generali e costi del servizio rispettivamente pari al 34%, 25% e 30%.

Le tabelle 2.11 e 2.12 analizzano come varia la quota relativa al costo del lavoro per tipo di struttura e per macroarea. In primo luogo si nota che tale quota è più elevata in media nel caso del micro-nido (78% del totale dei costi) e della sezione primavera (79%), mentre è più bassa di qualche punto percentuale nel caso del nido e dello spazio gioco (rispettivamente 74% e 75%). Guardando invece alle macroaree, si nota come la quota dei costi del lavoro sia mediamente più bassa nelle regioni del Nord-Est (69%). Nelle altre aree del paese, il valore medio è sostanzialmente uniforme, variando dal 76% del Nord-Ovest al 74% del Centro (per un maggiore dettaglio si rimanda alle tabelle in appendice).

Tabella 2.11 - Quota dei costi del lavoro per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	0,78	0,09	21
Nido	0,74	0,13	132
Spazio Gioco	0,75	0,13	15
Sezione primavera	0,79	0,11	9
Totale	0,74	0,13	177

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.12 - Quota dei costi del lavoro per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	0,76	0,13	58
Nord Est	0,69	0,06	15
Centro	0,74	0,10	90
Sud e Isole	0,75	0,25	14
Totale	0,74	0,13	177

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Le tabelle 2.13 e 2.14 replicano l'analisi per la quota dei costi dell'immobile. I costi dell'immobile gravano mediamente di più sul nido (8%), mentre raggiungono un minimo nel caso del micro-nido e dalla sezione primavera (5%). Queste statistiche sono coerenti con il fatto che gli investimenti maggiori si sostengono per gli asili nido, mentre per le tipologie di servizi integrativi sono utilizzati spazi complementari rispetto all'attività principale (cioè il nido) o messi gratuitamente a disposizione dall'ente pubblico nel contratto di appalto. Per quello che riguarda l'aspetto territoriale, la quota del costo dell'immobile risulta pari al 8% nel Nord-Est, al 7% nel Nord-Ovest e nel Centro, mentre si riduce al 4% nelle regioni del Sud e nelle isole.

Tabella 2.13 - Quota dei costi dell'immobile per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	0,05	0,05	21
Nido	0,08	0,08	132
Spazio Gioco	0,07	0,08	15
Sezione primavera	0,05	0,08	9
Totale	0,07	0,08	177

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.14 - Quota dei costi dell'immobile per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	0,07	0,08	58
Nord Est	0,08	0,07	15
Centro	0,07	0,08	90
Sud e Isole	0,04	0,06	14
Totale	0,07	0,08	177

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Per quel che riguarda infine i costi generali, si osserva dalla tabella 2.15 che la quota risulta più bassa nel caso della sezione primavera (4%), mentre sale al 7% per il micro-nido. La distinzione per macroaree (tabella 2.16), fa registrare ancora un minimo al Sud e nelle isole (4%) mentre è sostanzialmente simile nelle rimanenti aree del paese, collocandosi attorno al 6-7%.

Tabella 2.15 - Quota dei costi generali per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	0,07	0,07	21
Nido	0,06	0,05	132
Spazio Gioco	0,06	0,04	15
Sezione primavera	0,04	0,04	9
Totale	0,06	0,05	177

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.16 - Quota dei costi generali per macroaree

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	0,07	0,06	58
Nord Est	0,07	0,06	15
Centro	0,06	0,04	90
Sud e Isole	0,04	0,05	14
Totale	0,06	0,05	177

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Dalla tabella 2.17 si nota infine come la quota dei costi del servizio non mostri variabilità per tipo di struttura, collocandosi tra l'11% e il 12%. Si osserva invece variabilità nella medesima quota controllando per macroarea: la quota è maggiore in media nel Nord-Est (15%), scende al 13% nel Centro, e si colloca al 10% nel Nord-Ovest e al Sud e nelle Isole (tabella 2.18).

Tabella 2.17 - Quota dei costi del servizio per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	0,11	0,04	21
Nido	0,12	0,06	131
Spazio Gioco	0,12	0,07	15
Sezione primavera	0,12	0,05	9
Totale	0,12	0,06	176

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.18 - Quota dei costi del servizio per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	0,10	0,05	58
Nord Est	0,15	0,04	15
Centro	0,13	0,06	90
Sud e Isole	0,10	0,04	13
Totale	0,12	0,06	176

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

I dati a disposizione non ci consentono purtroppo una disamina più approfondita dei differenziali osservati, in particolare di quelli relativi ai costi del servizio e di quelli generali a livello territoriale.

2.3 I costi medi di produzione del servizio

La struttura dei costi mette in luce la natura ad alta intensità di lavoro del servizio fornito dagli asili. In questo paragrafo cominciamo ad indagare come variano i costi medi di produzione (per ora e per bambino) al variare di una serie di parametri (area, tipo di struttura, contratto di lavoro, etc.). La tabella 2.19 sottolinea di nuovo l'eterogeneità del campione: il costo medio orario (costi totali divisi per ore totali di servizio offerte) è pari a 3,81 euro, con un minimo di 1,04 euro ed un massimo di 11,09. Il costo medio annuo per bambino (costi totali divisi per il numero di bambini serviti) è di 5.157 euro, con un minimo di 501 ed un massimo di 11.239, oltre il doppio della media. Il coefficiente di variazione (dato dal rapporto tra la deviazione standard e la media) ci suggerisce che la variabilità è sostanzialmente simile tra i due indicatori. Occorre tener comunque presente che i dati illustrati si riferiscono a valori aggregati per tutto il campione; dei due dati riportati quello certamente più interessante è relativo al costo orario, in quanto tiene conto dell'ora-bambino di servizio erogato.

Tabella 2.19 - Costi medi per ora e per bambino

Variabile	N. casi	Media	Dev. Standard	Min	Max
Costo orario	171	3,81	1,39	1,05	11,09
Costo bambino	171	5.157	1.610	501	11.239

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Iniziamo l'analisi di dettaglio proprio dal costo orario per bambino, la tabella 2.20 mostra come questo sia più elevato nel Nord-Est (4,44 euro) e più basso nel Nord-Ovest (3,79) e al Centro (3,67). Pur con qualche cautela nella lettura, data la bassa numerosità campionaria in alcune realtà regionali, la tabella 2.21 mostra tuttavia che anche la variabilità all'interno di ciascuna macroarea è notevole. Ad esempio, nel Nord Est, Friuli e Trentino sono due realtà che fanno registrare costi orari medi piuttosto elevati, superiori ai 5 euro; in Veneto si scende a poco più di 3 euro. Guardando ad un'altra macroarea, quella del Sud e

delle Isole, scopriamo che in Sardegna il costo orario è superiore ai 9 euro; per converso, in Campania il costo orario medio è di poco superiore ai 2 euro.

Tabella 2.20 - Costi medi orari per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	3,79	1,12	54
Nord Est	4,44	1,97	15
Centro	3,67	1,23	89
Sud e Isole	4,05	2,32	13
Totale	3,81	1,39	171

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.21 - Costi medi orari per regione

Regione	Media	Dev. Standard	N. casi
Campania	2,25	0,33	2
Emilia Romagna	3,81	0,56	9
Friuli	5,75	0,00	1
Lazio	3,87	0,79	26
Liguria	4,46	0,59	3
Lombardia	4,21	2,48	43
Marche	3,05	1,16	10
Piemonte	3,66	1,01	8
Puglia	4,65	2,67	8
Sardegna	9,09	10,96	4
Toscana	3,72	1,40	51
Trentino	5,78	3,58	4
Umbria	3,10	1,01	2
Valle d'Aosta	4,40	1,69	2
Veneto	3,51	0,00	1
Totale	4,05	2,40	174

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

La variabilità regionale sembra essere una chiave di lettura importante dell'analisi (solo descrittiva, finora) dei costi medi orari del servizio, rispetto ad altre dimensioni quali la tipologia di struttura e la tipologia di contratto di lavoro. Dalla tabella 2.22, infatti, si osserva una variabilità tra tipologie di strutture inferiore ad 1 euro, da 3,64 euro per i nidi a 4,48 euro per i micro-nidi, con valori intermedi per gli spazi giochi (4,22 euro) e le sezioni primavera (4,01 euro). Dalla tabella 2.23, si osserva che anche la variabilità dei costi medi orari per tipologia di contratti di lavoro è inferiore ad 1 euro, da 3,12 euro per il contratto Aninsei a 3,90 euro per il contratto FISM, con valori intermedi per il contratto Agidae (3,23 euro) e per il contratto Cooperative Sociali (3,81 euro).

Un semplice test statistico mostra come la differenza tra costi medi orari per i contratti (Agidae e Aninsei, e cooperative sociali e FISM) non risulti statisticamente significativa. In altri termini, per quello che riguarda i costi medi orari, la variabilità osservata non sembra dipendere né dalla tipologia di contratto utilizzata né dalla tipologia dell'offerta, mentre appare invece significativa la dimensione regionale.

Tabella 2.22 - Costi medi orari per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	4,48	0,67	20
Nido	3,64	1,31	128
Spazio Gioco	4,22	2,24	15
Sezione primavera	4,01	1,37	8
Totale	3,81	1,39	171

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.23 - Costi medi orari per tipologia di contratto di lavoro

Contratto	Media	Dev. Standard	N. casi
Agidae	3,23	1,72	5
Aninsei	3,12	0,72	3
Coop Sociali	3,81	1,16	122
FISM	3,90	1,94	40
Totale	3,80	1,39	170

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Conclusioni diverse si raggiungono invece se dal costo medio orario si passa ad analizzare il costo medio per bambino. In questo caso, infatti, differenze marcate si osservano non solo lungo la dimensione della localizzazione geografica del servizio, ma anche lungo la dimensione della tipologia di struttura. Meno marcate appaiono invece le differenze dovute alla tipologia di contratto di lavoro utilizzato. Dalla tabella 2.24, che riporta i costi medi per bambino per macroarea, si osservano valori inferiori ai 5 mila euro solo nel Centro, mentre nel Nord Est si arriva quasi a 6 mila euro. Si tratta in tutti i casi di valori inferiori rispetto a quelli rilevati da Fortunati (2009: p. 17), che si aggirano invece tra i 6 e gli 8 mila euro.

Tabella 2.24 - Costi medi per bambino per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	5.610	1.501	54
Nord Est	5.983	1.582	15
Centro	4.727	1.429	89
Sud e Isole	5.267	2.390	13
Totale	5.157	1.610	171

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

All'interno delle macroaree, la variabilità resta comunque molto elevata (tabella 2.25): nel Nord Est, per esempio, il costo medio orario registrato per le strutture del Trentino è superiore ai 7 mila euro, in Friuli si arriva a 6.838 euro, mentre in Veneto si scende a 5.600 euro. La Campania è ancora la regione con il valore più basso del costo medio per bambino (3.239 euro): meno della metà di quanto si registra in Valle d'Aosta (8.679 euro). Le differenze non sembrano facilmente spiegabili alla luce della diversa regolamentazione regionale. Se confrontiamo per esempio il Piemonte con la Lombardia, sulla base dei dati raccolti da Fortunati (2009, grafico 6), il rapporto bambini per educatore imposto dalla legislazione regionale è più basso in Piemonte che in Lombardia. A parità di altre condizioni, quindi, ci si dovrebbe attendere che il costo medio per bambino sia maggiore in Piemonte che in Lombardia, perché nel primo caso sono necessari più educatori per la stessa platea di bambini. Le stime su dati PAN mostrano invece il contrario: in Lombardia, il costo medio per bambino è quasi di 6 mila euro, in Piemonte è di 5.500.

Tabella 2.25 - Costi medi per bambino per Regione

Regione	Media	Dev. Standard	N. casi
Campania	3.240	548	2
Emilia Romagna	5.362	989	9
Friuli	6.839	-	1
Lazio	5.513	1.036	26
Liguria	5.379	2.168	3
Lombardia	5.977	2.826	45
Marche	3.330	1.535	10
Piemonte	5.523	1.268	8
Puglia	5.975	2.594	8
Sardegna	5.616	2.410	4
Toscana	4.644	1.347	51
Trentino	7.261	2.335	4
Umbria	3.614	1.563	2
Valle d'Aosta	8.680	3.406	2
Veneto	5.602	-	1
Totale	5.306	2.078	176

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Ampi intervalli di variazione si osservano anche guardando al costo medio per bambino differenziato per tipologia di struttura (tabella 2.26). L'organizzazione meno costosa sembrerebbe essere lo spazio gioco (3.633 euro) circa la metà del costo medio di un bambino in un micro-nido. I valori intermedi sono per la sezione primavera (quasi 5 mila euro) e il nido (5.188 euro).

Tabella 2.26 - Costi medi per bambino per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	6.193	1.076	20
Nido	5.188	1.539	128
Spazio Gioco	3.633	1.861	15
Sezione primavera	4.925	1.328	8
Totale	5.157	1.610	171

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Rilevante appare anche la variabilità del costo medio per bambino rispetto al contratto di lavoro utilizzato. Dalla tabella 2.27 si osserva per esempio che i contratti Aninsei e Agidae sono quelli meno costosi (meno di 4 mila euro), mentre quello delle Cooperative Sociali è quello che comporta il costo medio maggiore (5.366 euro), superiore anche al contratto FISM (4.758 euro). Il risultato stupisce un po', visto che come osservato sopra i contratti Aninsei e Agidae sono molto diversi tra di loro e in particolare quest'ultimo è molto simile al contratto delle cooperative sociali. Naturalmente molte cose, oltre al contratto di lavoro, possono comunque cambiare simultaneamente nel confronto tra diverse tipologie di strutture e l'analisi descrittiva (a differenza di quella econometrica, svolta più avanti) non può dare conto di tali differenze.

Tabella 2.27 - Costi medi per bambino per tipologia di contratto

Contratto	Media	Dev. Standard	N. casi
Agidae	3.893	664	5
Aninsei	3.781	1.143	3
Coop Sociali	5.366	1.552	122
FISM	4.758	1.743	40
Totale	5.151	1.613	170

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

2.4 La struttura delle entrate

Passiamo ora all'altro lato del bilancio, concentrandoci sulla struttura delle entrate del servizio. Dalla tabella 2.28 si può agevolmente notare come circa il 75% delle entrate del servizio siano composte in media dalle rette pagate dalle famiglie, il 22% da contributi pubblici, mentre il restante 2% da contributi privati (provenienti ad esempio da fondazioni). La variabilità tuttavia è notevole, sia guardando alle macroaree, sia guardando alle tipologie di strutture.

Tabella 2.28 - Struttura delle entrate del servizio

Variabile	N. casi	Media	Dev. Standard	Min	Max
Contributi Pubblici	172	0,22	0,34	0	1
Rette	172	0,76	0,34	0	1
Contributi Privati	172	0,02	0,08	0	0,54

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

La tabella 2.29 mostra la variazione della quota dei contributi pubblici nelle diverse macroaree del paese: la quota pubblica è massima nel Sud e nelle Isole, mentre è minima nelle regioni del centro. E' molto simile nelle regioni del Nord: a Nord-Est tocca il 25%, scende al 23% in media a Nord-Ovest. La tabella 2.30 mostra invece come varia la quota di contributi pubblici nelle differenti tipologie di strutture: nel caso dello spazio gioco le entrate dal pubblico sono solo il 17% delle entrate complessive; salgono al 30% per il micro-nido e la sezione primavera; si attestano al 20% nel caso del nido.

Tabella 2.29 - Quota dei contributi pubblici per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	0,23	0,37	58
Nord Est	0,25	0,35	15
Centro	0,20	0,32	88
Sud e Isole	0,28	0,33	11
Totale	0,22	0,34	172

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.30 - Quota dei contributi pubblici per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	0,30	0,40	21
Nido	0,20	0,34	128
Spazio Gioco	0,17	0,31	14
Sezione primavera	0,31	0,18	9
Totale	0,22	0,34	172

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

La tabella 2.31 mostra come le rette si muovano in modo complementare a quello dei contributi pubblici: la quota di rette pagate direttamente dalle famiglie è infatti minima al Sud e nelle Isole (63% in media), sale al 73% e al 75% rispettivamente nelle regioni del Nord-Est e Nord-Ovest, per raggiungere il 79% nelle regioni del Centro. Il discorso è diverso se si guarda invece alla tipologia di strutture: le rette coprono infatti il 57% delle entrate delle Sezioni primavera, il 69% nel caso dei micro-nidi, il 78% in quello dei nidi e l'83% negli spazi gioco (tabella 2.32).

Tabella 2.31 - Quota delle rette per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	0,75	0,37	58
Nord Est	0,73	0,35	15
Centro	0,79	0,32	88
Sud e Isole	0,63	0,38	11
Totale	0,76	0,34	172

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.32 - Quota delle rette per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	0,69	0,41	21
Nido	0,78	0,34	128
Spazio Gioco	0,83	0,31	14
Sezione primavera	0,57	0,25	9
Totale	0,76	0,34	172

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Le tabelle 2.33 e 2.34 contribuiscono a far luce sulla questione. I contributi privati sono sostanzialmente nulli in tutte le aree del paese con l'eccezione di alcune sezioni primavera del Sud e delle Isole. Data la limitatezza del campione, non è possibile dire se questo risultato sia statisticamente rilevante, oppure se sia dovuto al campionamento delle strutture di PAN. Una possibile pista interpretativa è quella che vede un ruolo del privato sociale (in particolare delle fondazioni) in quelle aree dove i redditi e l'offerta di servizi sono più contenuti (come appunto le aree del Sud). Ma si tratta tuttavia di semplici suggestioni, non verificabili data la limitatezza del campione e la mancanza di informazioni rilevanti.

Tabella 2.33 - Quota dei contributi privati per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	0,02	0,08	58
Nord Est	0,02	0,05	15
Centro	0,01	0,07	88
Sud e Isole	0,09	0,16	11
Totale	0,02	0,08	172

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.34 - Quota dei contributi privati per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	0,01	0,06	21
Nido	0,02	0,07	129
Spazio Gioco	0,00	0,00	17
Sezione primavera	0,12	0,17	9
Totale	0,02	0,08	176

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Le tabelle da 2.35 a 2.37 forniscono infine indicazioni utili circa l'ammontare dei contributi pubblici (che includono contributi nazionali, regionali, comunali, ma anche voucher e convenzioni) in base all'area nella quale è ubicata la struttura e alla sua tipologia. Le regioni che ricevono i contributi pubblici più generosi risultano essere quelle meridionali, con valori superiori ai 2 mila euro. I contributi si attestano invece attorno ai 1.500 euro nelle regioni del Nord, mentre scendono al di sotto dei mille euro nelle regioni del Centro. Questi dati vanno come sempre letti con cautela, sempre per i problemi legati alla dimensione e all'eventuale "autoselezione" del campione, soprattutto per le regioni meridionali. Dalla tabella 2.36 si notano i dati sorprendenti della Valle d'Aosta (una regione a statuto speciale, con quasi 9 mila euro di contributi pubblici per bambino) e del Lazio (74 euro per bambino).

Tabella 2.35 - Contributi pubblici per bambino per macroarea

Area	Media	Dev. Standard	N. casi
Nord Ovest	1.491	2.470	58
Nord Est	1.554	2.364	15
Centro	931	1.513	91
Sud e Isole	2.329	2.717	14
Totale	1.276	2.069	178

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella 2.36 - Contributo pubblico per bambino per regione

Regione	Media	Dev. Standard	N. casi
Campania	-	-	2
Emilia Romagna	1.524	2.473	9
Friuli	1.098	-	1
Lazio	74	260	26
Liguria	799	1.383	3
Lombardia	1.385	2.132	45
Marche	852	1.473	10
Piemonte	472	1.172	8
Puglia	3.620	2.785	8
Sardegna	912	1.777	4
Toscana	1.374	1.731	52
Trentino	1.539	3.078	4
Umbria	946	1.131	3
Valle d'Aosta	8.994	3.377	2
Veneto	2.347	-	1
Totale	1.276	2.069	178

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

In termini di tipologia di struttura, dalla tabella 2.37 si nota come sia lo spazio gioco a ricevere il contributo medio più basso (864 euro), mentre i contributi medi più elevati spettano al micro-nido e alla sezione primavera (circa 1.700 euro).

Tabella 2.37 - Contributo pubblico per bambino per tipologia di struttura

Tipologia	Media	Dev. Standard	N. casi
Micro	1.771	2.374	21
Nido	1.210	2.097	133
Spazio Gioco	864	1.679	15
Sezione primavera	1.785	1.351	9
Totale	1.276	2.069	178

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

2.5 L'analisi econometrica: una funzione di costo per le strutture PAN

Per superare i limiti della semplice rappresentazione descrittiva, è utile utilizzare le informazioni dei bilanci del database PAN per svolgere un'analisi econometrica, che consenta di studiare gli effetti di ogni variabile di interesse tenendo conto simultaneamente degli effetti delle altre. L'obiettivo in questo caso è quello di mettere in luce le determinanti dei costi del servizio, cioè quelle variabili che maggiormente sono in grado di spiegare la variabilità nei costi osservati tra strutture. A questo scopo, si postula la seguente funzione di costo:

$$CT_i = a + \beta_1 Y_i + \sum_j \beta_j P_{ji} + \sum_k \beta_k X_{ki} + \varepsilon_i$$

dove:

- > $i=1,2,3\dots N$ è l'indice che identifica le strutture incluse nel campione;
- > CT sono i costi totali (deflazionati al 2000);
- > Y è l'output prodotto da ciascuna struttura, misurato in termini di bambini accolti o in termini di ore di servizio erogate (ore di apertura);
- > P_j sono indicatori del prezzo del principale fattore, il lavoro, che approssimiamo con i diversi tipi di contratto utilizzabili per le educatrici (j=1,2,3,4);
- > X_k sono un gruppo di variabili di tipo "ambientale" che possono influenzare i costi totali (p.e., localizzazione geografica, servizi di mensa, tipologia di gestione, ...). Nella formulazione adottata, queste variabili vengono considerate come "esogene" rispetto alla relazione studiata.

Nella tabella 2.38 sono riportati i risultati di due specificazioni del modello appena presentato: nella prima specificazione consideriamo come variabile di output le ore di apertura del servizio (regressioni 1, 2 e 3), nella seconda i bambini trattati (regressioni 4, 5 e 6). I controlli vengono introdotti come *dummy* e per ogni tipologia di controlli introdotti nella regressione, la categoria non inclusa è quella rispetto alla quale vanno interpretati i coefficienti stimati delle variabili incluse. Nel nostro caso, il servizio di riferimento è un micro-nido, che paga i propri dipendenti con un contratto Agidae, è collocato al nord ovest, è solo autorizzato, ha un servizio di mensa esternalizzato (o non presente) e ha sede in un immobile disponibile con modalità differente da proprietà, affitto o comodato. Per comodità del lettore, nella tabella indichiamo con tre asterischi i coefficienti statisticamente significativi sulla base degli usuali livelli di confidenza (cioè i coefficienti statisticamente diversi da zero nel 99% dei casi); con due asterischi i coefficienti ancora significativi e statisticamente diversi da zero, ma nel 95% dei casi; con un asterisco, infine, i coefficienti ancora significativi ma statisticamente diversi da zero nel 90% dei casi⁸. Un coefficiente statisticamente significativo indica che la variabile in questione esercita un impatto di rilievo sui costi totali. Simmetricamente, l'assenza di un asterisco indica un coefficiente non significativo (cioè un coefficiente non statisticamente diverso da zero sulla base delle soglie di accettabilità illustrate in precedenza). In questo caso, la variabile associata non esercita un impatto rilevante sui costi del servizio.

⁸ Il numero in parentesi sotto ogni coefficiente indica il valore della t di Student, la statistica che consente di identificarne la significatività che normalmente viene riportata in analisi di questo tipo.

Analizzando i due gruppi di regressioni separatamente, si osserva immediatamente che - in termini di appropriatezza delle specificazioni - il modello in cui l'output è rappresentato dai bambini serviti è in grado di spiegare molto meglio la varianza osservata dei costi totali rispetto al modello che considera le ore di servizio. Nel caso dell'orario infatti, la varianza spiegata su quella complessiva (si veda l' R^2 aggiustato indicato in tabella) è attorno al 45-50%, mentre nel caso dei bambini è attorno all'80%. In altri termini, nello spiegare le differenze di costi tra le strutture, il numero di bambini serviti è la variabile fondamentale, piuttosto che il numero di ore di apertura del servizio. Non solo, ma dalle regressioni (4-6), si osserva che il numero dei bambini è la sola variabile che risulta statisticamente robusta al 99% in tutte le varie specificazioni, mentre altre variabili o non sono significative o lo sono solo in alcune specificazioni. Anche il valore del coefficiente rimane sostanzialmente stabile nelle varie possibili specificazioni; ogni bambino servito in più "costa" tra i 5.140 euro e i 5.280 euro, indipendentemente da tutte le altre caratteristiche della struttura.



Nonostante la forza esplicativa del numero dei bambini sia tale da annullare praticamente l'effetto di quasi tutte le altre variabili nello spiegare i costi totali di una struttura, le regressioni mettono comunque in evidenza altri aspetti di interesse. Per esempio (con una significatività pari al 90%), a parità di condizioni, una struttura locata al Sud e nelle Isole "costa" tra i 30 e i 35.000 euro di meno di una struttura che opera al Nord-Ovest, mentre non esistono (nei costi) differenze significative tra le altre aree territoriali rispetto al Nord-Ovest. Ancora, l'esistenza di un contributo pubblico, a parità di altre condizioni, aumenta significativamente i costi totali.

A parità di numero di bambini e altre caratteristiche, lo spazio gioco riduce i costi rispetto ai micro-nidi (il coefficiente è significativo o molto vicino al margine di significatività del 10%), di una cifra che si colloca, nelle varie specificazioni, attorno ai 30.000 euro. Anche i nidi sembrano meno costosi dei micro-nidi (di circa 15.000 euro), sebbene in questo caso l'effetto sia meno significativo. Il contratto di lavoro utilizzato, *ceteris paribus*, non sembra influenzare i costi delle strutture in modo statisticamente significativo. C'è qualche evidenza del fatto che l'adozione del contratto delle cooperative sociali comporti costi maggiori (sia il coefficiente che la t di Student sono elevati), implicando, a parità di condizioni, un costo per struttura di circa 33.000 euro in più rispetto ad una analoga struttura che adotti invece il contratto Agidae (si veda la regressione 4); il coefficiente si riduce però considerevolmente (a 22.000 euro) e perde significatività non appena si consideri tra le determinanti della spesa la localizzazione geografica, a segnalare come sia questa, piuttosto che la tipologia del contratto utilizzato, a determinare le differenze nei costi totali. Le altre variabili che si

riferiscono alla tipologia della gestione o all'uso dell'immobile non sono mai significative a livelli considerati statisticamente accettabili. C'è qualche debole evidenza che la convenzione implichi costi più elevati delle altre tipologie, ma la relazione non è robusta al controllo della localizzazione geografica. Possiamo anche notare che l'assegnazione del servizio mediante appalto non sembra comprimerne significativamente i costi. Anche tenendo conto dell'esistenza di contributi pubblici per bambino - le strutture che lavorano in appalto ne ricevono più delle altre e ciò, a parità di altre condizioni, è significativamente associato a un aumento dei costi - l'effetto non risulta significativo (seppure il livello della t di Student assuma il valore di 1,61, vicino alla soglia di 2 per la significatività al 90%). Infine, benché di nuovo l'effetto sia molto debole, c'è qualche evidenza che, tra le varie possibili tipologie, l'affitto dell'immobile sia il titolo di disponibilità dell'immobile che riduce maggiormente il costo del servizio a parità di condizioni.

Le regressioni che considerano come output le ore di servizio (1-3) mettono in luce altri aspetti di interesse, sebbene vada ribadito che in questo caso il modello esplicativo è di minor successo, spiegando solo tra il 45-50% della varianza osservata nella variabile dipendente. A parità di ore di servizio offerte e di altre variabili, la presenza della mensa aumenta i costi totali di circa 60.000 euro. L'effetto del contratto di lavoro è significativo e robusto, probabilmente a segnalare una scelta non casuale del contratto stesso da parte delle diverse strutture: l'adozione del contratto delle cooperative sociali comporta costi totali più elevati (a parità di ore di servizio offerte), di circa 120.000 euro rispetto al contratto Agidae. La differenza tra contratto FISM e Agidae risulta invece minore, sebbene ancora positiva (attorno agli 80.000 euro) e statisticamente robusta solo in una specificazione. Sorprendentemente, dai risultati emerge che (a parità di ore di servizio erogate, non di bambini serviti) è il Sud e soprattutto il Centro ad avere un effetto positivo e robusto sui costi totali: le strutture gestite nelle regioni del Centro-Sud spendono di più rispetto a quelle del Nord. Inoltre, si conferma, a parità di ore di servizio erogate, che il nido è la tipologia di servizio più costosa, assieme allo spazio primavera. Infine, l'esistenza di un contributo pubblico, a parità di altre condizioni, è ancora positivamente associata a maggiori costi totali.

I risultati sono d'interesse e suggeriscono molte riflessioni. Un problema tuttavia di queste stime, come si è già osservato, è che esse fanno riferimento ai dati dei bilanci preventivi (per l'82% dei dati raccolti), piuttosto che a quelli di consuntivo (solo il 18% del totale). Misurano cioè, in un certo senso, gli effetti delle variabili analizzate sul progetto finanziario proposto dalle strutture, piuttosto che su quello effettivamente realizzato. Sfortunatamente, nonostante i nostri tentativi, il numero dei bilanci consuntivi messi a disposizione (solo 32) non è sufficiente a svolgere un'analisi statistico-econometrica adeguata. L'unica cosa che si può dire è che ripetendo gli esercizi di regressione precedentemente illustrati per il solo sotto-campione dei bilanci preventivi (147) non emergono differenze significative rispetto ai risultati già presentati. Questo lascia quindi intendere che i risultati sono robusti, nel senso che le eventuali divergenze presenti nei consuntivi rispetto ai preventivi non sono tali da modificare radicalmente i risultati qui discussi.

Tabella 2.38 - Determinanti dei costi totali del servizio

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Bambini				5.139,63***	5.278,37***	5.172,72***
				(20,12)	(19,85)	(20,38)
Ore di erogazione	24.327,35***	27.612,75***	25.852,61***			
	(5,02)	(5,65)	(5,31)			
Nidi	63.428,09**	51.649,78*	55.055,91**	-15.184,67	-15.816,2	-11.064,08
	(3,02)	(2,49)	(2,69)	(-1,21)	(-1,26)	(-0,92)
Spazio gioco	92.180,05**	84.754,79*	85.576,66**	-34.792,09*	-33.506,13	-26.485
	(2,73)	(2,54)	(2,62)	(-2,06)	(-1,98)	(-1,63)
Sezione primavera	41.442,51	23.344,51	18.290,85	-26.736,51	-19.052,38	-22.050,6
	(1,08)	(0,62)	(0,49)	(-1,26)	(-0,88)	(-1,08)
Aninsei	-67.89,34	-1.619,85	-7.824,83	5.436,06	-548,5	1.993,18
	(-0,11)	(-0,03)	(-0,13)	(0,15)	(-0,02)	(0,06)
Coop sociali	109.002,45**	127.103,80**	123.393,31**	32.529,84	22.793,62	22.107,15
	(2,62)	(3,13)	(3,08)	(1,37)	(0,94)	(0,96)
Fism	70.892,64	83.260,10*	74.426,32	24.159,22	13.942,87	8.981,74
	(1,71)	(2,05)	(1,85)	(1,02)	(0,59)	(0,39)
Nord est		3.049,12	1.853,41		13.760,98	12.562,8
		(0,11)	(0,07)		(0,89)	(0,85)
Centro		51.647,62**	54.024,93**		-6.033,19	-1.642,67
		(3,14)	(3,33)		(-0,62)	(-0,18)
Sud e isole		57.799,20*	45.461,78		-31.129,32*	-35.233,60*
		(2,09)	(1,62)		(-2,00)	(-2,31)
Convenzione	-4.623,53	-7.366,79	-20.510,24	12.627,44	10.645,91	1.367,58
	(-0,28)	(-0,45)	(-1,18)	(1,34)	(1,11)	(0,14)
Appalto	-22.815,29	-4.623,36	-32.603,64	6.144,94	1.537,54	-22.433,25
	(-0,98)	(-0,20)	(-1,30)	(0,46)	(0,11)	(-1,61)
Concessione	31.803,84	41.82,87	38.490,39	3.475,07	-5.031,5	-4.531,15
	(0,51)	(0,68)	(0,64)	(0,10)	(-0,14)	(-0,14)
Accreditato	-10.285,7	-6.739,07	-12.399,02	3.214,81	508,87	-3.554,6
	(-0,49)	(-0,33)	(-0,61)	(0,27)	(0,04)	(-0,31)
Contributo pub. bam.			10,04**			8,47***
			(2,75)			(4,17)
Proprietà	-6.843,91	-2.669,93	-2.085,15	-10.343,06	-13.035,08	-1.1266,49
	(-0,24)	(-0,09)	(-0,07)	(-0,63)	(-0,80)	(-0,73)
Affitto	2.382,59	6.755,96	8.065,37	-14.914,46	-17.378,26	-14.701,06
	(0,08)	(0,23)	(0,28)	(-0,87)	(-1,02)	(-0,90)
Comodato	22.268,9	23.380,76	18.562,13	-5.242,92	-3.939,59	-2.405,78
	(0,67)	(0,73)	(0,56)	(-0,28)	(-0,21)	(-0,13)
Mensa interna	60.532,71***	59.237,28***	63.239,23***	7.347,34	7.206,43	10.850,09
	(4,20)	(4,14)	(4,47)	(0,85)	(0,82)	(1,29)
Consuntivo			-4.728,92			-14.414,69
			(-0,23)			(-1,28)
Costante	-240.024,43***	-312.262,72***	-299.063,65***	-10.969,45	1.833,19	-4.675,78
	(-3,79)	(-4,79)	(-4,65)	(-0,38)	-0,06	(-0,17)
Osservazioni	169	169	169	169	169	169
R ²	0,44	0,48	0,51	0,82	0,83	0,85
R ² agg.	0,384	0,421	0,442	0,803	0,807	0,825
F test	7,97	7,79	7,65	46,69	39,91	40,71

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

I dati discussi nel paragrafo precedente fanno riferimento al solo sotto-insieme dei nidi appartenenti al consorzio PAN e, conseguentemente, consentono di fare poche riflessioni generali in merito alla necessità di potenziare il servizio su base nazionale e sugli strumenti di *policy* utilizzabili a questo fine. Tuttavia qualcosa si può fare anche a partire dai dati a disposizione. In particolare, ci si può domandare quanto un intervento pubblico teso a incentivare il servizio (il cui costo per bambino è misurato sulla base dei dati del consorzio) sia in grado di auto-finanziarsi, nel senso di generare risorse, sotto forma di imposte pagate da famiglie e educatrici, che in parte compensano lo sforzo finanziario. Si tratta di una informazione limitata, ma comunque utile per un eventuale decisore pubblico che decidesse di impegnarsi nell'incentivare il servizio, come del resto il paese dovrebbe fare sulla base degli impegni assunti in sede europea e in sede legislativa con la approvazione della legge delega.

L'obiettivo del presente paragrafo è quindi quello di presentare una serie di "simulazioni" degli effetti sul saldo di finanza pubblica di un aumento del finanziamento pubblico a favore del servizio di asilo nido. La manovra ipotizzata potrebbe assumere forme diverse: si può trattare per esempio di aumento del finanziamento mediante l'erogazione di contributi diretti alle famiglie, oppure di un aumento del finanziamento tramite la concessione di sgravi fiscali alle famiglie (ad esempio attraverso la deducibilità o la detraibilità dei costi del servizio), oppure ancora, un aumento dei sussidi diretti in conto esercizio agli asili. Ciascuno di questi interventi avrebbe naturalmente effetti diversi in termini distributivi (su chi pagherebbe per l'extra intervento e su chi verrebbe principalmente beneficiato), ma che non possiamo studiare con i dati a nostra disposizione. L'interesse qui è puramente concentrato sui ritorni possibili dell'intervento, sotto forma dei flussi addizionali di entrate generati dall'aumento della domanda di lavoro delle strutture produttrici.

Anche in questo caso i dati di bilancio in nostro possesso non consentono tutti gli approfondimenti del caso; per necessità, tralasciamo dunque interamente il problema dei legami tra aumento della spesa pubblica e aumento della domanda del servizio⁹. La nostra simulazione si baserà quindi sulla seguente ipotesi: l'intervento pubblico aumenta di 15 unità (una deviazione standard, come risulta dalla tabella 5 per i bambini tra i 12 e i 36 mesi) il numero di bambini ai quali viene offerto il servizio. Supponendo altresì che questo non abbia alcun effetto di *feedback* sull'offerta pubblica e sull'offerta privata non sussidiata, per valutare gli effetti sul bilancio pubblico è opportuno osservare che all'aumento della domanda di servizi da parte delle famiglie, si associa necessariamente:

- a. un aumento della domanda di lavoro da parte degli asili, con conseguente aumento negli stipendi erogati e dunque delle entrate fiscali per IRPEF e IRAP;

⁹ Per esempio, una manovra rivolta alla concessione di sussidi diretti alle famiglie riduce nei fatti il "prezzo" del servizio; ma per avere una idea della variazione delle quantità domandate è necessario avere informazioni sulla elasticità della domanda del servizio di asilo nido. Più in generale, occorrerebbe capire quali sono le determinanti della domanda di servizi e in che misura il prezzo influisce su questi. Sempre come esempio, si consideri una manovra di sussidiazione dell'offerta privata di servizi: l'aumento dell'offerta di servizi da parte degli asili privati ha un qualche effetto di "spiazzamento" sull'offerta pubblica? In altre parole, a fronte di un aumento dell'offerta privata di servizi, per capire qual è l'effetto complessivo sul bilancio pubblico della manovra, è necessario conoscere quale sarebbe la reazione da parte del pubblico in termini di offerta diretta di servizi. Sfortunatamente, non disponiamo di dati specifici oltre a quanto (sostanzialmente, assai poco) è stato riassunto nel §1.3.

- b. un aumento del gettito IVA per l'aumento delle rette incassate dalle strutture;
- c. ulteriori effetti di secondo ordine, per l'aumento della domanda di servizi da parte degli asili (ad esempio, per la mensa o le pulizie).

Naturalmente le variazioni saranno diverse da regione a regione e da servizio a servizio, perché diversi sono gli standard di personale previsti dalle normative regionali e diverse sono le aliquote IRAP. Nel seguito, attraverso qualche semplice simulazione si offrono alcuni esempi del gettito potenziale dell'intervento, per arrivare poi a delle conclusioni generali.

Esempio 1: spazio gioco in Toscana

L'esercizio di simulazione parte dalla regolamentazione regionale per lo spazio gioco: 15 bambini in più richiedono 2 educatori in più per uno spazio gioco (rapporto 1:9; Fortunati, 2009, grafico 7). Naturalmente, i maggiori costi del lavoro genereranno nuovi flussi di entrate per l'erario in termini di IRAP e IRPEF. Per quanto riguarda l'IRAP, la legge regionale 2/2001 prevede una aliquota agevolata per le Onlus pari al 2,98%. Per quanto riguarda l'IRPEF vale la scala di aliquote nazionale. Immaginiamo - semplificando - che la base imponibile sia costituita dal costo del lavoro: per un educatore di 5° livello con il C.C.N.L. per le Cooperative Sociali si tratta di circa 26 mila euro (si veda anche Fortunati, 2009).

L'imponibile IRAP addizionale è quindi pari a $2 \times 26.000 = 52.000$ euro che, al netto delle deduzioni previste dalla legge 296/06 di 5 mila euro per lavoratore, diventa $52.000 - (5.000 \times 2) = 42.000$ euro.

Il gettito IRAP aggiuntivo è quindi stimabile in $42.000 \times 2,98\% = 1.251$ euro.

Per quanto riguarda l'IRPEF, applicando la scala di aliquote in vigore nel 2008 e considerando unicamente le detrazioni per reddito di lavoro dipendente e assimilati (vedi Bosi e Guerra, 2009, p. 105) si arriva ad una stima di circa 5.400 euro per dipendente, quindi ad un gettito addizionale di 10.800 euro.

Rimane infine il gettito IVA aggiuntivo derivante dalle rette. Immaginando una retta media di 1.300 euro annui (probabilmente sovrastimata, si veda ancora Fortunati, 2009, p. 84) si arriva a 52 euro annui (applicando l'aliquota del 4%), che per 15 bambini significano 780 euro in più per l'erario.

Sommando IRAP, IRPEF e IVA si arriva quindi a circa 13.000 euro di gettito aggiuntivo.

Esempio 2: asilo nido in Toscana

L'esercizio di simulazione parte ancora dalla regolamentazione regionale per i nidi: 15 bambini in più richiedono - a differenza dello spazio gioco - 3 educatori in più per un nido (rapporto 1:6; Fortunati, 2009, grafico 6).

Immaginando lo stesso tipo di contratto, l'imponibile IRAP addizionale diventa $3 \times 26.000 = 78.000$ euro che, al netto delle deduzioni previste dalla legge 296/06 di 5 mila euro per lavoratore, diventa $78.000 - (5.000 \times 3) = 63.000$ euro.

Il gettito IRAP aggiuntivo è quindi stimabile in $63.000 \times 2,98\% = 1.877$ euro.

Per quanto riguarda l'IRPEF, sempre applicando la struttura dell'imposta per il 2008 e considerando unicamente le detrazioni per lavoro dipendente, si arriva ad un gettito aggiuntivo di $5.400 \times 3 = 16.200$ euro.

L'IVA sulle rette, sulla base delle ipotesi formulate in precedenza viene infine di nuovo stimata in 780 euro. Complessivamente quindi si genera un gettito aggiuntivo per l'erario di circa 19.000 euro.

Esempio 3: spazio gioco in Lombardia

La regolamentazione dello spazio gioco in Lombardia richiede lo stesso standard di personale della regione Toscana: 15 bambini richiedono 2 educatori in più. Le Onlus in Lombardia sono tuttavia esenti dall'IRAP (LR 10/2003), quindi il gettito aggiuntivo in questo caso è nullo. Per quanto riguarda l'IRPEF, se ipotizziamo ancora un educatore di 5° livello con il C.C.N.L. delle cooperative sociali (cioè circa 26 mila euro), arriviamo ancora a 5.400 euro di gettito IRPEF aggiuntivo per educatore, cioè 10.800 euro in più per l'Erario.

Per determinare l'IVA sulle rette, possiamo ipotizzare una retta media più elevata rispetto al caso della Toscana, di circa 1.700 euro (presumibilmente sovrastimata, si veda Fortunati, 2009, p. 84) che comporta circa 68 euro a bambino, quindi 1.020 euro complessivi.

Sommando il gettito aggiuntivo IRPEF e IVA si arriva ad un gettito addizionale di circa 12.000 euro.

Esempio 4: asilo nido in Lombardia

La regolamentazione dei nidi è diversa da quella Toscana: 15 bambini in più richiedono 2 educatori in più (rapporto 1:8, Fortunati, 2009, graf. 6). Poiché le Onlus sono esenti dall'IRAP in Lombardia, si tratta anche in questo caso di stimare unicamente il gettito addizionale IRPEF e IVA. Per quanto riguarda l'IRPEF, sulla base delle precedenti ipotesi, si arriva ancora a 5.400 euro per educatore, cioè a 10.800 euro complessivi. Per quanto riguarda l'IVA sulle rette, mantenendo invariata l'ipotesi sulla retta media a 1.700 euro si arriva di nuovo a 1.020 euro. Il gettito aggiuntivo è quindi di 12.000 euro circa come per lo spazio gioco.

Esempio 5: asilo nido in Puglia

Anche in questo caso il semplice esercizio di simulazione parte dalla regolamentazione regionale: 15 bambini in più richiedono 2 educatori in più per un

nido (rapporto 1:7,5; Fortunati, 2009, grafico 6). Immaginando lo stesso tipo di contratto degli esempi precedenti, l'imponibile IRAP addizionale diventa Imponibile IRAP lordo = $2 \times 26.000 = 52.000$ euro che, al netto delle deduzioni previste dalla legge 296/06 di 5 mila euro per lavoratore, diventa imponibile IRAP netto = $52.000 - (5.000 \times 2) = 42.000$ euro

Il gettito IRAP aggiuntivo è quindi stimabile in $42.000 \times 4,82\% = 2.024$ euro che è maggiore rispetto al caso della Toscana per via dell'aliquota di imposta più elevata.

Per quanto riguarda l'IRPEF, sempre applicando la struttura dell'imposta per il 2008 e considerando unicamente le detrazioni per lavoro dipendente, si arriva ad un gettito aggiuntivo di $5.400 \times 2 = 10.800$ euro.

A IRAP e IRPEF si somma anche l'IVA sulle rette che – considerando una retta media più bassa rispetto ai due casi precedenti, pari a circa 650 euro – viene stimata in 26 euro annue a bambino per 15 bambini, cioè 390 euro.

Complessivamente quindi si genera un gettito aggiuntivo per l'erario di circa 13.000 euro.

La prima conclusione generale che deriva da questi semplici esercizi è che la variazione di gettito per l'erario conseguente ad un aumento dei servizi offerti a 15 bambini è sostanziale; si tratta di una cifra che si può stimare tra i 10 e i 20 mila euro, a seconda della regione e del servizio considerato. La seconda osservazione è che la variazione nel gettito è in larga misura determinata dalla variazione degli standard di personale richiesto, che agiscono direttamente sul gettito IRPEF, mentre gli effetti sulle altre imposte sono marginali. Se – come prevede per esempio la normativa della Regione Lombardia – 15 bambini in più imponessero alle strutture di assumere anche personale amministrativo alle nostre simulazioni andrebbe aggiunto un gettito IRPEF aggiuntivo di circa 5 mila euro per addetto. La terza è che il saldo dell'operazione per il bilancio pubblico si avvicina probabilmente al pareggio in molte delle situazioni analizzate. Sulla base dei bilanci PAN, il costo complessivo per una struttura per offrire il servizio a 15 bambini in più, si colloca attorno ai 75-80.000 euro. Ma gli stessi conti PAN ci dicono che in larga misura l'extra-costi è sopportato dalle famiglie (per circa il 75%) e che il contributo pubblico si aggira attorno 1.200 euro circa per bambino nel caso di un asilo nido e di 864 euro per uno spazio gioco. Se dunque la stessa proporzione venisse mantenuta per i 15 bambini in più (cioè, come già ipotizzato, che non ci siano effetti di *feedback* sulla domanda privata del servizio), l'impegno aggiuntivo richiesto al pubblico si situerebbe attorno ai 18 mila euro per un nido e ai 13 mila euro per uno spazio gioco. Cifre dunque del tutto analoghe al gettito aggiuntivo generato dall'attività addizionale dell'asilo.

Non c'è bisogno di sottolineare l'approssimazione dei precedenti esercizi e delle conclusioni; ma il punto che un intervento pubblico di supporto al servizio potrebbe essere in grado di auto-finanziarsi non è un elemento secondario nel dibattito e dovrebbe essere ulteriormente discusso e precisato sulla base di stime (oggi indisponibili) dell'elasticità di prezzo del servizio e degli effetti distributivi, un punto che riprenderemo nelle conclusioni.

Una seconda osservazione che emerge dagli esercizi è che ci può essere una discrasia tra il livello di governo che paga l'extra costo per estendere il servizio e il livello di governo che incassa i ritorni dello sforzo; i contributi ai nidi sono tipicamente pagati dai comuni, mentre l'extra gettito IRPEF va quasi totalmente allo stato (l'extra IRAP alle regioni). Ciò sottolinea la necessità che i potenziali interventi siano svolti in modo coordinato tra i vari livelli di governo, un punto che riprendiamo nel successivo paragrafo conclusivo.



ALCUNE RIFLESSIONI E SUGGERIMENTI DI POLICY

Alla luce dell'analisi condotta nei paragrafi precedenti, sono almeno tre le questioni rilevanti che emergono e che richiedono riflessioni appropriate per le finalità di migliorare la situazione del paese in merito ai servizi all'infanzia. Le tre questioni riguardano il rapporto tra pubblico e privato, la forma dell'intervento pubblico e l'allineamento tra spesa e finanziamento del servizio fra livelli di governo. Cominciando dal primo, il confronto tra il costo medio del servizio offerto dalle strutture aderenti al Consorzio PAN e il costo medio del servizio erogato da altre strutture suggerisce che il servizio offerto dalla rete PAN sia in media meno costoso; confrontando i dati riportati nella tabella 24 con quelli rilevati da Fortunati (2009: p. 17), il "risparmio" sembrerebbe aggirarsi attorno ai 1000-2000 euro annui per bambino, con notevoli differenze però per area territoriale. Tuttavia, analizzando il dato relativo alle ore di apertura, il vero vantaggio delle strutture aderenti alla rete PAN rispetto all'offerta pubblica sembra essere rappresentato più in termini di flessibilità organizzativa che in termini di costo del servizio. Va inoltre sottolineato che il confronto tra strutture solo in base al costo è probabilmente inappropriato, perché non consente di sottolineare l'esistenza di un rapporto di "complementarietà" più che di "sostituzione" tra le strutture private e quelle pubbliche, un rapporto che emerge anche dalla nostra analisi che ha riscontrato, in molti casi, l'esistenza di un supporto pubblico al servizio. Il tema richiede tuttavia una riflessione più generale sul rapporto tra pubblico e privato nell'offerta del servizio. Al momento, poiché il differenziale in termini di rette per le famiglie tra pubblico e privato – sulla base delle



informazioni disponibili - non appare particolarmente elevato, il rischio vero è che nella platea degli utenti serviti dalle differenti strutture si determinino forme di specializzazione (*cream skimming*, nel gergo degli economisti) che possono risultare dannose per gli stessi utenti. In altri termini, il rischio è quello della specializzazione delle strutture pubbliche nella protezione di situazioni di forte disagio sociale, con conseguente razionamento dell'offerta pubblica e concentrazione del servizio per le famiglie di reddito medio-alto nel privato. Un contenimento di questo rischio potrebbe venire da una maggiore integrazione tra pubblico e privato sia nella produzione del servizio, sia favorendo la presenza di un'offerta privata anche nelle situazioni di maggior disagio sociale (sostenendo per esempio con il finanziamento pubblico l'inserimento del bambino nel privato). In questo modo si avrebbero anche vantaggi sotto forma di una maggior integrazione tra bambini caratterizzati da situazioni famigliari e sociali diverse.

Una seconda questione rilevante concerne la forma dell'intervento pubblico di sostegno ai servizi per l'infanzia. Su questo punto sono necessarie alcune precisazioni. In primo luogo, come illustrano anche le nostre stime, finora l'intervento pubblico si è spesso realizzato come incentivo all'apertura di un nuovo servizio con contributi in conto capitale, tralasciando però il finanziamento

in conto esercizio delle spese correnti. L'analisi econometrica dei bilanci delle strutture della rete PAN mostra tuttavia come le forme diverse di utilizzo dell'immobile non continuo o continuo molto poco nello spiegare le differenze nel costo medio tra strutture. Al contrario, la presenza di una mensa interna (una tipica spesa corrente) sembra essere significativamente correlata a maggiori livelli di costo. In altri termini, la nostra analisi sembrerebbe suggerire che non sia tanto sugli incentivi in conto capitale che si dovrebbero concentrare i finanziamenti e gli incentivi pubblici, quanto sui veri *driver* dei costi delle strutture che influenzano fortemente i costi medi di produzione del servizio e quindi, in ultima istanza, il prezzo per le famiglie.

Un altro tema su cui si dovrebbe concentrare l'attenzione, oltre al rapporto tra finanziamenti in conto corrente o in conto capitale, riguarda la forma che l'intervento pubblico potrebbe primariamente assumere: a sostegno dell'offerta o della domanda. Da un lato, si può pensare ad un trasferimento diretto alle strutture private (in conto corrente o capitale); dall'altro ad un *voucher* concesso alle famiglie. Le due forme hanno effetti, almeno teoricamente, radicalmente diversi. Il *voucher*, in particolare, può stimolare forme di "concorrenza" fra produttori, migliorando l'efficienza nella produzione del servizio per tutti gli erogatori. Proprio alla logica dei "quasi-mercati" e all'*empowerment* della libera scelta dei cittadini attraverso i *voucher* sembra guardare il *Libro Verde sul futuro del modello sociale* predisposto dal Ministro del Lavoro (cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2008).

Ancora in merito alla forma dell'intervento pubblico, un terzo meccanismo di supporto alla domanda può venire anche attraverso le cosiddette *tax expenditures*, prevedendo deduzioni o detrazioni nella tassazione sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Da questo punto di vista è bene sottolineare come – rispetto al *voucher* – deduzioni e detrazioni presentino alcuni limiti. Innanzitutto, le deduzioni presentano problemi di regressività noti: data la progressività dell'imposta, la deduzione avrà un "valore" molto più alto per i contribuenti con reddito maggiore. Per quanto riguarda le detrazioni, invece, occorre comunque ricordare che possono esserci problemi di "capienza": per poter detrarre la spesa per il nido, il contribuente deve pagare un ammontare di imposte sufficiente. Questo potrebbe non essere vero (come già riscontrabile attualmente per una pluralità di spese oggetto di detrazione) per i contribuenti con reddito più basso, nel qual caso la detrazione diverrebbe un finanziamento pubblico di cui beneficerebbero i cittadini con più alto reddito e più alta disponibilità a pagare¹⁰. Naturalmente, un'analisi puntuale delle diverse forme possibili di sostegno alla domanda, e più in generale, della questione fondamentale della scelta se sostenere l'offerta piuttosto che la domanda, può solo basarsi su stime accurate dell'elasticità al prezzo della domanda di asili nido da parte delle famiglie. Sfortunatamente, non sono disponibili dati nel contesto italiano che consentano di effettuare queste stime con ragionevole sicurezza. Qualche tentativo è stato fatto anche in Italia (ad es. Del Boca e Vuri, 2007), ma è certo che la scarsa disponibilità di dati per poter studiare questi aspetti rappresenta un elemento di forte penalizzazione per la costruzione di politiche che consentano di utilizzare al meglio le scarse risorse disponibili.

¹⁰ Gli "incapienti" sono valutati in circa il 12% dei contribuenti oggi soggetti ad Irpef.

ALCUNE RIFLESSIONI E SUGGERIMENTI DI POLICY

Uno sforzo nella direzione di una maggiore trasparenza e di un maggior investimento nella raccolta e nella circolazione delle informazioni potrebbe essere molto importante per disegnare politiche in modo più informato.

Un'ultima questione rilevante che emerge dalla nostra analisi è rappresentata dal problema dell'allineamento tra spesa e finanziamento del servizio fra livelli di governo. Quale che sia la forma dell'intervento scelto, politiche pubbliche rivolte ad un aumento dell'offerta di servizi all'infanzia comportano necessariamente un aumento della spesa pubblica o una riduzione delle entrate, nel caso delle *tax expenditures*. Un problema assai rilevante per il nostro paese, in una situazione di difficoltà economiche persistenti e di problemi di sostenibilità delle finanze pubbliche. Tuttavia, anche tralasciando gli altri effetti desiderabili dell'espansione del servizio e che giustificano preliminarmente l'intervento pubblico, le nostre simulazioni mostrano che l'espansione del servizio comporterebbe anche un aumento dell'occupazione e dei ricavi delle strutture e quindi delle entrate per l'erario. A partire da queste simulazioni, il saldo per l'erario risulterebbe essere sostanzialmente nullo: l'aumento di spesa sarebbe cioè in grado di autofinanziarsi. A fronte di un saldo aggregato nullo, i saldi per i diversi livelli di governo non lo sarebbero, perché spesa e entrate si realizzano a livelli diversi, coinvolgendo Stato, Regioni e Comuni. In particolare, l'aumento delle entrate avvantaggerebbe soprattutto lo Stato (soprattutto per effetto dell'incremento nel gettito IRPEF), mentre l'incremento di spesa si concentrerebbe soprattutto sui livelli più bassi, almeno nel caso qui considerato che l'intervento pubblico mantenesse le forme attuali. Appare dunque la necessità di organismi che consentano l'allineamento tra spese e entrate. Si tratta di una prospettiva da tener presente alla luce dell'attuale processo di decentramento, che riporta gli asili nido tra le funzioni fondamentali assegnate ai Comuni e dunque almeno teoricamente soggetti ad un finanziamento per fabbisogno.

BIBLIOGRAFIA

Antonelli, M. A. e V. Grembi, 2009, *Asili nido e livelli di governo. Evidenze da una prima ricognizione empirica dei comuni italiani*, N. 5/6 Economia Pubblica.

Antonelli, M. A. e V. Grembi, 2010, *The More Public the More Private? The Case of the Italian Childcare*, CREI Working Papers, <http://papers.ssrn.com/sol3/results.cfm?RequestTimeout=50000000>.

Baker M., Gruber, J., K. Milligan, 2008, *Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being*, Journal of Political Economy 116: 709-745.

Banca d'Italia, 2006, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, <http://www.banccaditalia.it>.

Banfi S., Farsi M., M. Filippini, 2009, *An Empirical Analysis of Child Care Demand in Switzerland*, Annals of Public and Cooperative Economics, 80: 37-66.

Cingano F., Cipollone P., (2009), *I rendimenti dell'istruzione*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional papers, Banca d'Italia, N. 53 – Settembre, Roma.

Cittadinanza Attiva, 2008, *Gli asili nido comunali in Italia, tra caro retta e liste di attesa*, http://www.cittadinanzattiva.it/files/asili_nido_2008.pdf.

Decreto Ministero del Welfare 30 ottobre 2003, *Riparto fra le regioni del Fondo per gli asili nido istituito all'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, al fine di favorire lo sviluppo del sistema dei servizi per la prima infanzia*, Gazzetta Ufficiale n.62, 15/03/04.

Del Boca, D. e A. Rosina. 2010, *Figli e lavoro: due regioni, due storie diverse*, www.lavoce.info.

Del Boca, D. e D. Vuri, 2007, *The mismatch between employment and child care in Italy: the impact of rationing*, Journal of Population Economics 20(4), 805-832.

Dipartimento per le Politiche della Famiglia, 2007, *Atti della Conferenza Nazionale sulla Famiglia*, Estrogeni srl, Roma.

Fazioli, R. e M. Filippini, 1997, *Differenze qualitative e esperienze di contracting-out nell'offerta locale del servizio asilo nido. Una applicazione econometrica*, Economia Pubblica, 5: 53-77.

Fortunati, A., 2009, *Un sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia*, Edizioni Junior, Città di Castello.

Fortunati, A. e E. Bagni, 2009, *Norme, regole e sviluppo delle buone politiche*, in: Fortunati, A. 2009, Op. cit.

Gruppo Nazionale Nidi d'Infanzia, 2009, *I costi dei servizi educativi per l'infanzia*, Rapporto di ricerca in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma.

Havnes T. e M. Mogstad, 2009, *Money for Nothing? Universal Childcare and Maternal Employment*, IZA Discussion Paper Series, No. 4504.

IdI (Istituto degli Innocenti), 2008, *Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia*, Rapporto pilota, Firenze.

OCSE, 2007, *Babies and Bosses Reconciling Work and Family Life: a Synthesis of finding for OECD countries*, Parigi.

APPENDICE

Tabella A1 - Tipologia di servizio per regione (valori assoluti)

Regione	Micro	Nido	Spazio Gioco	Sezione primavera	Totale
Campania	0	2	0	0	2
Emilia Romagna	1	7	0	1	9
Friuli	0	1	0	0	1
Lazio	2	22	2	0	26
Liguria	1	1	1	0	3
Lombardia	9	34	2	0	45
Marche	0	8	3	0	11
Piemonte	3	5	0	0	8
Puglia	0	7	0	1	8
Sardegna	1	1	0	2	4
Toscana	4	36	7	5	52
Trentino	0	4	0	0	4
Umbria	0	3	0	0	3
Valle d'Aosta	0	2	0	0	2
Veneto	0	1	0	0	1
Totale	21	134	15	9	179

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella A2 - I contratti di lavoro per tipologia di struttura (valori assoluti)

Contratti	Micro	Nido	Spazio Gioco	Sezione primavera	Totale
Agidae	0	6	0	0	6
Aninsei	0	3	0	0	3
Coop Sociali	18	98	8	3	127
FISM	3	26	7	6	42
Totale	21	133	15	9	178

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella A3 - I contratti di lavoro per tipologia di struttura (valori percentuali)

Tipologia	Agidei	Aninsei	Coop Sociali	FISM	Totale
Micro	-	-	86	14	100
Nido	5	2	74	20	100
Spazio Gioco	-	-	53	47	100
Sezione primavera	-	-	33	67	100
Totale	3	2	71	24	100

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella A4 - Quota dei costi del lavoro per regione

Regione	Media	Dev. Standard	N. casi
Campania	0,72	0,16	2
Emilia Romagna	0,67	0,05	9
Friuli	0,66	0,00	1
Lazio	0,73	0,09	26
Liguria	0,62	0,08	3
Lombardia	0,76	0,13	45
Marche	0,80	0,15	11
Piemonte	0,81	0,07	8
Puglia	0,83	0,13	7
Sardegna	0,82	0,12	4
Toscana	0,73	0,10	51
Trentino	0,73	0,07	4
Umbria	0,80	0,00	2
Valle d'Aosta	0,67	0,01	2
Veneto	0,76	0,00	1
Totale	0,75	0,11	176

Fonte: elaborazioni su dati PAN, 2009

Tabella A5 - Principali caratteristiche delle diverse forme contrattuali

	Coop. sociali	Fism	Agidae	Aninsei
Minimi contrattuali mensili	1.426,37	1.347,62	1.421,70	1.106,91
Anzianità (3 scatti)	69,72	65,87	69,49	28,21
Altre indennità	36,37	34,36	36,24	28,21
Lordo mensile	1.532,46	1.447,85	1.527,43	1.189,22
Totale lordo annuo + tredicesima	19.921,98	18.822,05	19.856,59	15.459,86
Inps (26,90%)	5.359,01	5.063,13	5.341,42	4.158,70
Inail (3%)	597,66	564,66	595,70	463,80
Totale oneri previdenziali	5.956,67	5.627,79	5.937,12	4.622,50
TFR	1.475,70	1.394,22	1.470,85	1.145,17
Rivalutazione TFR	268,85	254,00	267,90	208,58
Totale TFR	1.744,55	1.648,22	1.738,75	1.353,75
Costo annuo	27.623,20	26.098,06	27.532,46	21.436,11
Ore annue	1.571,00	1.415,00	1.519,00	1.467,00
Costo orario	17,58	18,44	18,13	14,61
Incidenza IRAP (3,9%)	0,69	0,72	0,71	0,57
Totale costo orario	18,27	19,16	18,84	15,18
Ferie (giorni)	26	30	33	30
Impegno orario settimanale	38	35	37	36

Fonte: Consorzio PAN



Servizi per l'infanzia. Un'indagine conoscitiva e alcuni suggerimenti per le politiche pubbliche
by Cifrel - Centro interuniversitario per lo studio della finanza regionale e locale
is licensed under a Creative Commons Attribution - Condividi allo stesso modo 3.0 Unported License

doi: 10.4460/2011quaderno7



fondazione
cariplo