

L'azienda speciale dell'unione dei comuni come strumento innovativo di gestione diretta dei nidi d'infanzia

Cristian Fabbi - Azienda Speciale Servizi Bassa Reggiana

Scenario

Il panorama italiano ha visto assottigliarsi progressivamente il numero dei nidi d'infanzia a gestione diretta, a favore di forme di gestione altre. Le ragioni di questo processo sono molteplici e una trattazione in questa sede può risultare superficiale. Si può sintetizzare sostenendo che questo percorso è stato dovuto in parte ad un progressivo favore che le politiche nazionali hanno concesso alle gestioni private o in appalto, ed in parte ad un protagonismo differente che i Comuni hanno assunto, rispetto alle politiche educative.

Il territorio degli otto comuni¹ dell'Unione chiamata Bassa Reggiana ha sperimentato, a metà del decennio scorso, una forma di gestione integrata con una Associazione², che ha reso possibile che i 14 servizi educativi fossero gestiti con la formula dell'*in-house providing*. Ciò ha generato una situazione in controtendenza rispetto alle politiche di altri comuni, che hanno scelto di coinvolgere il privato sociale, cooperativo e FISM nella costruzione di un sistema integrato di offerta dei servizi 0-3 anni³.

La legge 166/2009, e la conseguente riforma del mercato dei servizi pubblici, ha posto fine alla gestione *in-house* tra Associazione e Comuni. Le amministrazioni hanno pertanto deciso di esplorare una nuova formula di gestione che avesse come riferimento alcune linee di indirizzo politico condivise da tutti e otto i Comuni:

- volontà di mantenere il sistema dei servizi educativi pubblico come valore irrinunciabile;
- mantenimento della qualità dei servizi come elemento di crescita e integrazione della comunità civile;
- efficienza nell'erogazione dei servizi come condizione per la sostenibilità all'intervento pubblico;
- partecipazione dei cittadini alla definizione dei servizi come contributo essenziale per la loro qualità;
- richiesta di forte integrazione territoriale;
- rafforzamento del livello dell'Unione dei Comuni;

¹ Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Poggio, Reggiolo.

² L'Associazione Progettinanza oggi gestisce per gli stessi comuni e per l'Azienda Speciale le attività di qualificazione e le relazioni con l'estero. www.progettinanza.eu

³ Il sistema integrato pubblico-privato è una realtà concreta anche nella Bassa Reggiana, dove però si è preferito focalizzarlo sull'offerta di servizi per la fascia 3-6 anni mantenendo invece la centralità della gestione diretta degli enti locali sui primi anni di vita.

- valorizzazione del patrimonio di competenze professionali maturato nei nidi e nelle scuole dell'infanzia comunali.

L'Unione dei Comuni

L'unione di Comuni è ente locale di secondo grado disciplinato dal d.lgs. 267/2000, che recepisce la legge 265/1999, in particolare dall'articolo 32.

Si tratta di un Ente locale costituito, nel caso in esame, tra otto municipalità, che prevede l'esercizio congiunto di funzioni specifiche delegate dai Comuni stessi.

L'Unione è dotata di autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione dalle norme comunitarie, statali e regionali.

L'Unione dei Comuni della Bassa Reggiana è nata nel dicembre del 2008 e da allora le sono stati conferiti dai comuni: polizia municipale, servizi sociali, ufficio appalti tra gli altri. Nel dicembre 2010, con effetto dal primo agosto 2011, sono stati conferiti a tempo indeterminato i servizi educativi, tra cui i nidi d'infanzia, col mandato di gestirli attraverso un'Azienda Speciale.

L'Azienda Speciale

L'azienda speciale è un ente pubblico economico senza scopo di lucro, definito anche ente strumentale dell'ente locale (nel caso, l'Unione), dotato tuttavia di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e proprio statuto, approvato dal Consiglio dell'Unione.

In passato le Aziende Speciali erano denominate "municipalizzate", in quanto espressione dei Comuni.

L'Azienda ha accolto, con lo scopo di valorizzarle, le esperienze delle scuole e dei nidi comunali del territorio, portando nell'ambito dell'Unione la gestione di servizi che, come detto, le amministrazioni ritenevano e ritengono cruciali, soprattutto in un periodo di difficoltà come quello attuale. La scelta della creazione di una Azienda Speciale è in parte legata all'evoluzione delle normative in materia di servizi alla persona, e in parte alla scelta politica di mettere a valore l'esperienza maturata in questi anni sul distretto rispetto ai servizi educativi. L'Azienda Speciale è stata scelta come strumento propedeutico a coniugare l'esigenza della sostenibilità dei servizi comunali, sul piano economico, con il diritto delle bambine e dei bambini a servizi di qualità, aventi un approccio pedagogico comune.

L'Azienda ha acquisito il patrimonio di attività e di competenze maturato dagli otto uffici scuola comunali, creando sinergie per una gestione ottimizzata su area vasta.

Gestisce oggi undici nidi e cinque scuole comunali dell'infanzia, ma eroga servizi anche alle scuole statali dell'infanzia e dell'obbligo presenti del territorio, e le attività dei servizi sociali che guardano all'infanzia, quali il Centro Famiglie Bassa Reggiana, gli educatori territoriali, gli sportelli sociali, il *co-housing*. Per gestire questo patrimonio

l'Azienda ha accolto, in comando temporaneo⁴, ottanta educatrici ed ausiliarie, ed ha assunto alle sue dipendenze 220 operatrici ed operatori di vari profili professionali: ausiliari, educatori, pedagogisti, psicologi, assistenti sociali.

Si tratta di un progetto di riforma amministrativa rilevante per il quale il Consiglio dell'Unione ha votato a favore all'unanimità, senza astensioni.

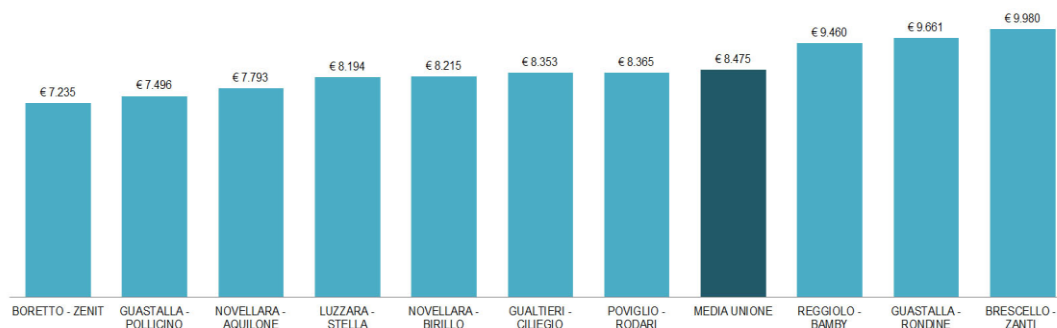
Il controllo di gestione "nido-friendly"

Una delle prime e più importanti innovazioni che l'Azienda ha portato è quella della creazione di un processo di controllo di gestione, fortemente centrato sulle esigenze del nido d'infanzia.

Il controllo di gestione, in ambito educativo, prima che un processo di lavoro atto a sostenere la pianificazione economica del servizio, è un approccio all'organizzazione. Infatti, in ambito educativo forse più che in ogni altro ambito, vi è stata in passato una separazione netta tra competenze amministrative e responsabilità tecnico-educative. Il controllo di gestione che è stato predisposto, è basato sulla possibilità di restituire tre differenti tipologie di reportistica di contabilità: per comune, per tipologia di servizio, e per servizio. Ciò consente ad ogni Comune l'assunzione della propria responsabilità economica e finanziaria, stimolando però l'unificazione dei regolamenti e l'omogeneizzazione delle pratiche gestionali al fine di ottenere economie di scala dovute ai grandi volumi di acquisto di servizi e di prodotti. Consente all'Azienda di avere una lettura trasversale dei propri servizi, andando ad individuare, ad esempio, il costo annuo a bambino per servizio, e ottenendo così coefficienti di confronto e sostegno statistico al *benchmarking*. Infine, consente nel quotidiano di monitorare i costi di ogni servizio, avendo sempre sotto controllo l'andamento dei costi per ogni tipologia merceologica, di servizio e soprattutto del personale.

Il primo controllo di gestione dell'Azienda era basato sul costo bambino all'anno, parametro che però non consentiva una reale comparazione del costo in quanto il dato era sensibilmente diverso a secondo del numero di ore di apertura del servizio.

Grafico 1. Costo annuo di un bambino al nido

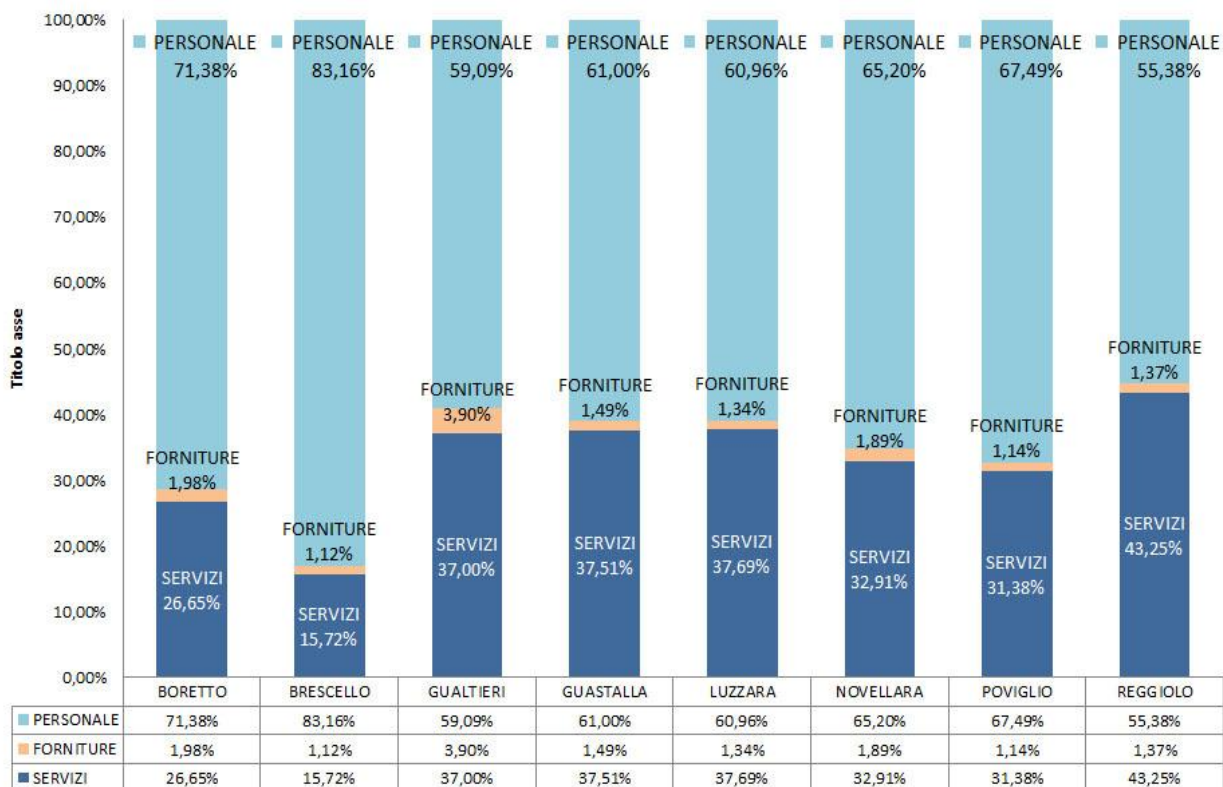


⁴ L'istituto del comando è per definizione temporaneo, ancor più di fronte a riorganizzazioni di questa portata, per cui il mandato legislativo è quello del trasferimento. Nel caso in esame, il comando, con accordo sindacale del 23 giugno 2011, è stato attivato per un triennio.

Nel secondo anno il controllo di gestione è invece stato costruito per offrire il costo bambino all'ora, andando così a neutralizzare gli effetti dovuti alle differenti scelte relative alle aperture dei servizi.

Le tipologie di costo sono basate sul bilancio CEE⁵ ed in particolare sulle voci B6 (materie prime, di consumo e merci), B7 (servizi, ovvero gli appalti) e B9 (personale, inclusi salari e stipendi, oneri sociali, trattamento di fine rapporto). Per ogni nido viene dunque restituito un dato in percentuale ed in valore assoluto, di riferimento, che consente il confronto parallelo con gli altri nidi e, cosa ritenuta fondamentale dalla politica oggi, con il contesto di riferimento più allargato (provincia, regione, stato).

Grafico 2. Ripartizione dei costi per Comune secondo le voci Personale, Forniture, Servizi



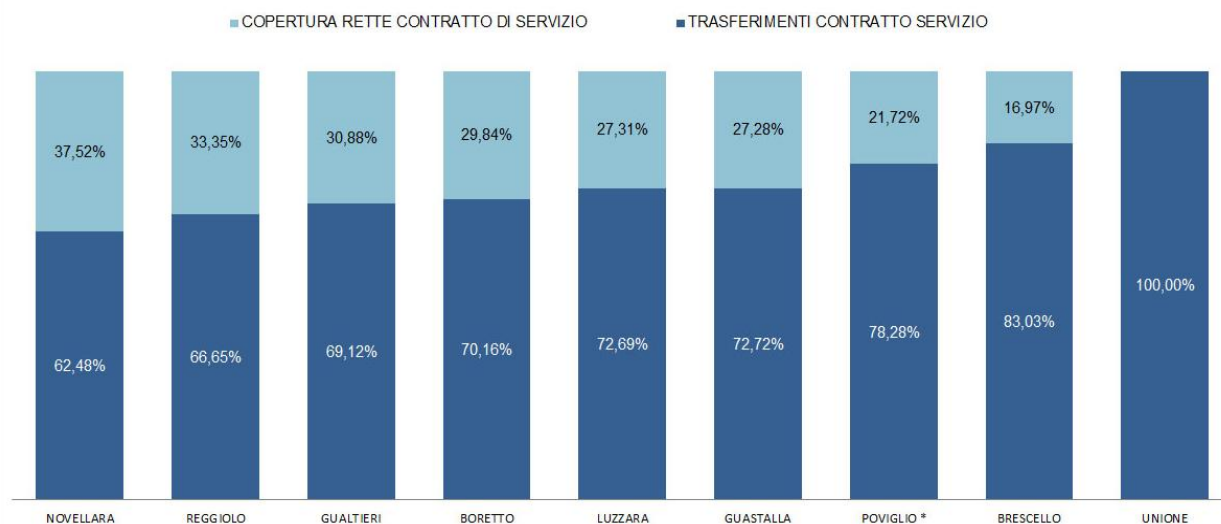
Lo strumento del controllo di gestione, come detto, consente all'operatore di ufficio scuola di monitorare settimanalmente la situazione e di operare le scelte gestionali alla luce di una piena consapevolezza della situazione economica.

⁵ <http://www.asbr.it/bilancio/>

Altra importante funzione del controllo di gestione analitico è quella di sostenere la politica nelle decisioni. Come detto, infatti, la scelta della gestione diretta dei servizi impone un forte impegno da parte di chi si occupa di amministrazione, in direzione del contenimento o comunque del controllo dei costi e della spesa necessaria per garantire il funzionamento del nido.

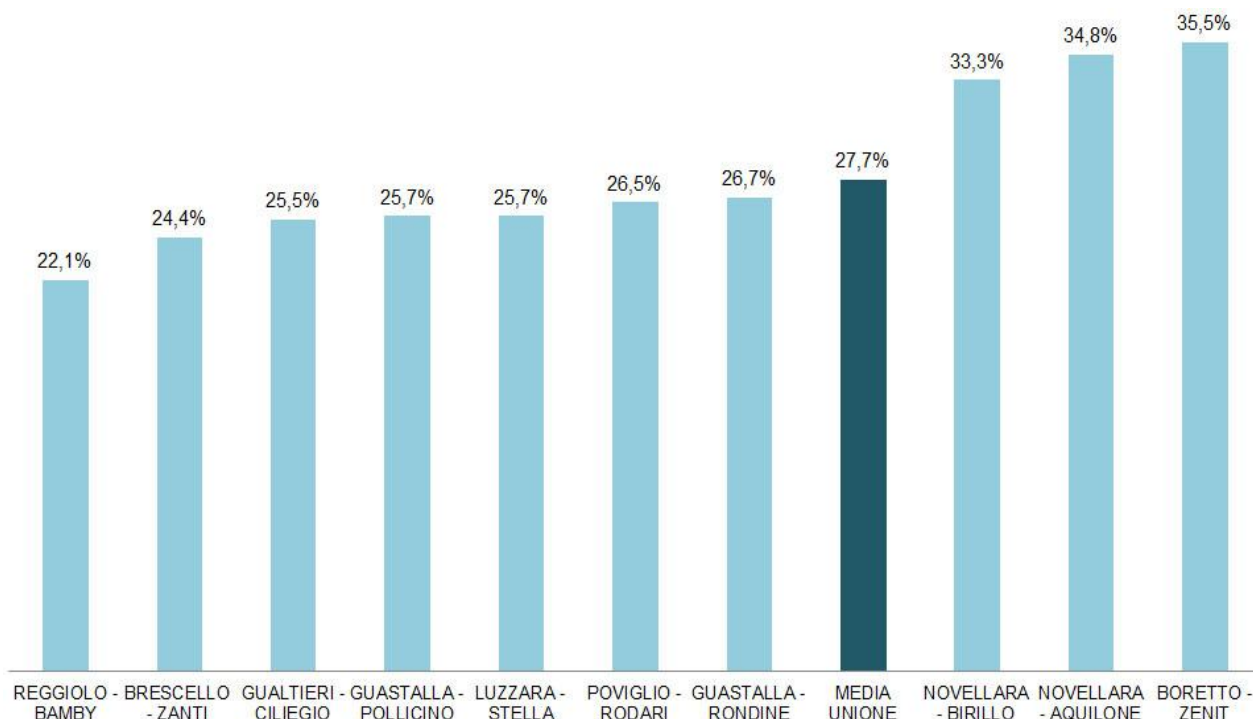
Controllo di gestione non è soltanto sinonimo di costi. Rientrano nel controllo di gestione anche tutta una serie di dati (numero degli operatori, distribuzione sui servizi, età media, quote di tempi pieni vs part-time, distribuzione oraria sulla giornata) che rendono questo strumento essenziale per pianificare ma soprattutto per valutare il servizio.

Grafico 3. Copertura dei costi da rette versus trasferimenti dai Comuni



Una valutazione che non sostituisce quella pedagogica, ma che la può integrare, contribuendo ad identificare quelle scelte organizzative più adeguate a garantire una qualità del servizio offerto e condiviso.

Grafico 4. Indice di copertura da rette del costo di un bambino all'anno



In questo senso, molti sono i modelli e le tesi che dimostrano che non necessariamente con investimenti ingenti si ottengono buoni servizi. Le due voci sono spesso disgiunte e non direttamente o inversamente proporzionali. Tuttavia, indagini più analitiche, oggetto anche di questo Piano di Monitoraggio, potranno offrire modelli o spunti più approfonditi in un quadro di complessità. Per questo è necessario costruire una cultura che possa affiancare progressivamente competenze e strumenti quantitativi alle tante, ricche analisi culturali e pedagogiche sulle quali sono spesso, e opportunamente, basati i processi valutativi dei servizi.

Politiche del lavoro

L'Azienda Speciale che si occupa di servizi educativi, grazie alla riforma⁶ del comma 5 bis dell'articolo 114 del d.lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), è stata sollevata da vincoli di patto di stabilità e soprattutto di tetto di spesa di personale⁷. Ciò significa che, nel rispetto dei vincoli di bilancio (pareggio e copertura dei costi garantita dai trasferimenti degli enti locali e dalle rette per i servizi), al momento l'Azienda Speciale può assumere personale senza i vincoli previsti per gli Enti locali. Ciò ha garantito a questo strumento istituzionale alcune possibilità che altre forme di gestione diretta non hanno o non hanno più.

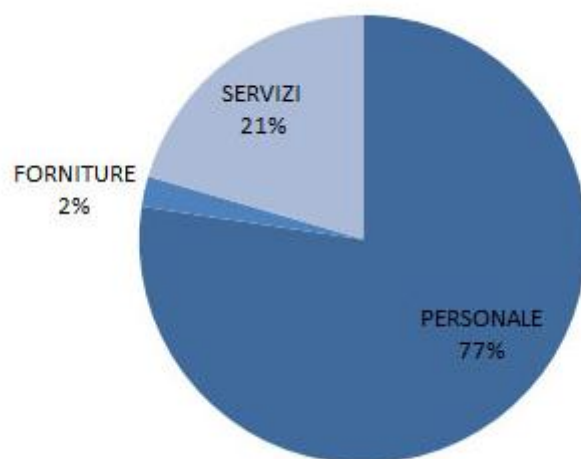
⁶ Decreto Legge 1/2012, convertito con modificazioni nella Legge 27/2012.

⁷ Resta invece da valutare la ricaduta del personale sugli Enti locali, su cui non sembra emergere una interpretazione univoca in letteratura e nelle scelte amministrative.

Altro aspetto importante è quello legato al contratto e all'istituto previdenziale. Il contratto di lavoro dell'Azienda Speciale è un contratto privatistico a tutti gli effetti, ispirato ai principi di quello delle Autonomie Locali (contratto ARAN⁸). I dipendenti dell'Azienda Speciale non sono dipendenti pubblici. Ciò implica che l'INPS diventa l'Istituto previdenziale di riferimento. Questo comporta una parziale, importante copertura dei costi dovuti alle sostituzioni per assenze, copertura che diventa quasi totale per le maternità. Proprio le assenze per maternità, in questo comparto, rappresentano una importante voce di costo atta a garantire un diritto fondamentale. Gli enti locali non beneficiano di alcun rimborso dei costi di questo tipo da parte dell'INPDAP⁹.

La voce di costo in assoluto più impegnativa per l'Azienda è quella relativa alle spese per il personale. Si tratta di una voce in linea con le medie nazionali e fondamentale in un servizio educativo.

Grafico 5. Voci di costo del nido (macro)



Il costo del lavoro è legato primariamente al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), con differenze importanti che fanno riferimento al contesto di applicazione e alla tipologia di ente gestore del nido d'infanzia. Un'indicazione importante, condivisa nel percorso di lavoro del Piano di Monitoraggio, è quello di utilizzare un CCNL di

⁸ Il contratto delle autonomie locali.

⁹ Per completezza di trattazione, va detto che la quota versata all'INPS è leggermente superiore a quella prevista per l'INPDAP, ma ciò non va ad inficiare il beneficio determinato all'avere INPS come Istituto previdenziale. Nulla cambia invece per l'istituto pensionistico, che in entrambi i casi (Azienda Speciale e Comune) è INPDAP.

categoria, che preveda la figura dell'educatore/trice di nido all'interno delle differenti tipologie professionali per le seguenti ragioni:

- definizione della professionalità attesa attraverso uno specifico mansionario;
- chiarezza nella gestione economica della posizione;
- definizione di ore di formazione;
- configurazione dell'orario su una quota di frontale e una di gestione (o monte ore).

Altro livello importante da considerarsi è quello del contratto decentrato, che va a definire alcuni aspetti che nel CCNL rimangono di prospettiva. Il decentrato può portare aumenti di costi diretti (retribuzione) o indiretti (sull'organizzazione del lavoro). Al tempo stesso, se ben utilizzato, può contribuire ad una migliore organizzazione.

Sul costo del lavoro incidono una ulteriore serie di variabili quali:

- orario di lavoro settimanale frontale previsto dal CCNL di riferimento;
- la durata del rapporto di lavoro;
- utilizzo del part-time e flessibilità;
- costi di sostituzione;
- attività di aggiornamento e formazione;
- numero delle settimane di lavoro (questione 42 settimane CCNL ARAN);
- istituto pensionistico di riferimento (INPS o INPDAP);
- fiscalità (Irap ed Ires).

L'Azienda Speciale ha scelto di applicare il contratto ANINSEI (Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione) che prevede la categoria dell'educatore/trice di nido, e al tempo stesso ha deciso di parificare lo stipendio del personale a quello del contratto degli Enti Locali (ARAN), riconoscendo anche gli stessi giorni di ferie, gli stessi diritti legati a maternità, assenze dal lavoro, ferie e altri diritti soggettivi, per mantenere una parità di trattamento con la precedente gestione diretta degli Enti Locali, anche nel riconoscimento del valore fondamentale del personale educativo.

Tale scelta ha garantito un relativo contenimento dei costi legati agli aspetti dell'organizzazione del lavoro, che hanno trovato conferma nei primi due anni di gestione. Tuttavia, è necessario un periodo di lavoro più lungo per poter confermare tale contenimento dei costi (stimabile al momento attorno ad un 4-5% rispetto alla precedente gestione diretta).

Conclusioni e rilanci

L'Azienda Speciale pare essere uno strumento in grado di consentire, oggi, la gestione diretta del nido d'infanzia purché collocata in un contesto territoriale ampio che consenta economie di scala, scelte gestionali e strategiche di ampia portata. Lo strumento è mutuato dalla gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica (acqua pubblica, trasporto pubblico, farmacie, aeroporti). Le incognite sono legate alla capacità di chi governa l'Azienda Speciale di utilizzare corretti approcci gestionali, e al quadro legislativo, oggi favorevole ma in continuo cambiamento.