



Dipartimento di Economia
Marco Biagi

Il *valore* delle comunità residenziali per minori fuori famiglia in Emilia-Romagna

Riflessioni intorno alla definizione della retta standard

Analisi a cura di: Eleonora Costantini e Andrea Barigazzi

Supervisione scientifica: Massimo Baldini

Il *valore* delle comunità residenziali per minori fuori famiglia in Emilia-Romagna

**Riflessioni sulla definizione di una *retta standard* a partire da una indagine
partecipata**

A cura di

Eleonora Costantini¹, Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia

Andrea Barigazzi², Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia

Luglio 2020

¹ eleonora.costantini@unimore.it

² andrea.barigazzi2@gmail.com

Sommario

1. Premesse: problemi comuni.....	4
2. Il metodo: un percorso partecipato.....	5
3. La contrattualizzazione dei servizi e la sfida della determinazione dei costi.....	7
4. I costi delle comunità dei minori fuori famiglia: linee d’indirizzo ministeriali e studi sul tema.....	8
5. I primi risultati dell’analisi sulle comunità emiliano-romagnole.....	12
6. Co-costruzione del nuovo strumento di raccolta dei dati	16
7. Le nuove elaborazioni: l’ammontare della retta standard e la sua composizione.....	18
8. Considerazioni conclusive.....	23
Riferimenti Bibliografici	25

1. Premesse: problemi comuni

Il rapporto di ricerca “*La qualità del sistema di protezione e accoglienza di bambini e ragazzi a rischio di allontanamento o fuori dalla famiglia d’origine in Emilia-Romagna*”, pubblicato dalla Regione nel novembre 2015, aveva l’obiettivo di indagare le caratteristiche e l’efficacia della rete di strutture residenziali che nel territorio emiliano-romagnolo ospitavano bambini e ragazzi a rischio di allontanamento o fuori dalla famiglia d’origine. L’indagine, che ha coinvolto più di 160 operatori del pubblico e del privato tra dirigenti, funzionari, referenti, rappresentanti delle associazioni familiari e responsabili delle strutture di accoglienza, ha evidenziato criticità riguardo la scarsa diffusione di strumenti che permettano una valutazione e un confronto degli esiti degli interventi e delle risorse utilizzate.

In particolare, relativamente ai punti di debolezza del sistema di *governance*, si sottolineano i conflitti tra le risposte date a esigenze sempre più differenziate - complesse sul piano qualitativo e consistenti sul piano quantitativo - e la scarsità delle risorse a disposizione, determinando sempre più frequentemente l’adozione di scelte difficili soprattutto in relazione a parametri economici. Dal punto di vista amministrativo, inoltre, è emersa l’assenza di criteri regionali per la determinazione delle rette giornaliere di servizio. Lo studio sottolinea come tutti questi fattori abbiano condotto a un’elevata difformità territoriale, interna al perimetro regionale, in relazione ad aspetti organizzativi e burocratici, alle dimensioni professionali, alle risorse a disposizione nei servizi pubblici, agli interventi attuati (sia per quanto concerne gli aspetti strutturali-quantitativi sia per quelli qualitativi). Le questioni riguardanti le diversità di costo e la mancanza di criteri istituzionali per la determinazione delle rette restano ad oggi irrisolte, pur rimanendo l’entità della retta il principale parametro di scelta da parte dei Comuni nella selezione delle strutture in cui inserire i minori.

Gli stessi elementi di criticità, messi in luce nel rapporto regionale di ricerca, sono stati oggetto, nel corso del 2019, di una riflessione da parte del Coordinamento Regionale Comunità Minori e sintetizzati in un documento, successivamente condiviso con diversi interlocutori istituzionali (tra cui ASP Città Metropolitana di Bologna e Regione Emilia-Romagna). In particolare, da questo documento emerge che l’approvazione della direttiva regionale 1094 del 2011 ha modificato gli assetti interni alle comunità, aumentando il rapporto tra il numero di educatori e il numero di minori accolti e promuovendo l’accoglienza anche dei casi più complessi (in carico ai servizi di neuropsichiatria infantile) nelle comunità educative esistenti, come elemento di maggiore inclusione (quindi accolto positivamente dalle comunità stesse). Questi cambiamenti – tuttavia - si sono scontrati con una trasformazione dei fenomeni sociali, a partire proprio dal 2011, con l’aumento dei flussi di Minori Stranieri non Accompagnati e con la conseguente modificazione dei sistemi di accoglienza.

La necessità di ripensare una retta standard - in grado di tenere conto delle trasformazioni dei fenomeni e delle necessarie risposte ai bisogni dei minori – rappresenta la principale conclusione a cui giunge il documento, che propone un primo elenco di macro-voci a cui prestare specifica attenzione (costi del personale, costi diretti e costi indiretti diversi dal personale).

L'analisi sul fabbisogno economico delle comunità residenziali per minori fuori famiglia, oggetto di indagine di questo elaborato, risulta pertanto di interesse per i diversi attori in gioco, rappresentando in qualche modo una misura di riferimento per una riflessione più ampia sul *valore* del sistema regionale di accoglienza.

Dopo una prima descrizione del metodo utilizzato (paragrafo 2), si propone un primo inquadramento teorico e normativo della questione (paragrafi 3 e 4). Segue la descrizione dei risultati ottenuti prima (paragrafo 5) e dopo (paragrafo 7) la rivisitazione dello strumento di raccolta dei dati (paragrafo 6).

Considerando i dati già a disposizione e in un'ottica di fattibilità, l'analisi è stata condotta sulle comunità residenziali socioeducative, autorizzate per 10-12 posti, che in qualche modo possono essere pensate come modello intermedio nella varietà delle possibili strutture di accoglienza

2. Il metodo: un percorso partecipato

Il percorso di analisi trova il suo principale elemento di valore nell'integrazione all'interno del gruppo di ricerca – seppure con modalità differenti – dei diversi attori coinvolti: il Coordinamento Regionale Comunità Minori attraverso il suo Direttivo e le 15 comunità campione; il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, attraverso due ricercatori e un professore associato, in qualità di supervisore scientifico; i funzionari della Regione Emilia-Romagna, direttamente coinvolti dai temi dell'indagine.

Lo sforzo è stato quello di mantenere questa integrazione nel corso delle diverse fasi di raccolta e analisi dei dati ma anche nella definizione degli stessi strumenti di rilevazione. In particolare:

- *Disegno della ricerca*: a fronte della richiesta pervenuta da parte del Coordinamento Regionale Comunità Minori è stato predisposto un progetto di massima, in capo ai ricercatori universitari, successivamente discusso e validato nel corso di un incontro allargato alle 15 comunità associate, disponibili a far parte del campione di analisi. L'incontro è stato l'occasione per meglio definire alcuni degli obiettivi e per raccogliere dai partecipanti opinioni circa il significato complessivo da attribuire all'indagine stessa.

- *Prima analisi dei dati* (già disponibili): i ricercatori universitari hanno condotto una prima analisi dei dati e del contesto, utile per meglio declinare le fasi successive. Una indagine di tipo quantitativo è stata condotta sulle tabelle prodotte da ciascuna delle 15 comunità per gli anni 2017, 2018 e 2019 in merito ai costi sostenuti per l'erogazione del servizio. Una analisi di sfondo è stata invece condotta riguardo i seguenti aspetti: la normativa nazionale in materia di accoglienza minori fuori famiglia; gli eventuali altri studi analoghi già realizzati in altri territori; la letteratura accademica di settore.
- *Restituzione dei dati e riformulazione degli strumenti*: i risultati di questa prima elaborazione sono stati nuovamente condivisi prima con il Direttivo del Coordinamento Regionale e, successivamente, in un incontro allargato alle 15 comunità campione. Si è proceduto a una presentazione dei primi risultati anche ai referenti regionali, accogliendone le riflessioni. Nei due momenti di confronto con le comunità è stata condivisa la necessità di affinare un nuovo strumento di raccolta che, partendo da quello esistente, si allineasse maggiormente alle indicazioni di portata nazionale (Linee guida Ministeriali), traendo spunto da studi già realizzati in merito. Il nuovo strumento è stato creato dai ricercatori universitari e successivamente integrato con i suggerimenti pervenuti dalle 15 comunità campione (coinvolte sia le figure di coordinamento delle attività che i referenti amministrativi dei gestori). Le integrazioni hanno riguardato la forma (l'etichetta più corretta da assegnare alle voci di spesa), la sostanza (dove collocare le diverse voci di spesa adeguandosi alla prassi di lavoro) ma anche la fruibilità (il livello di dettaglio delle voci da inserire). Questo passaggio – non scontato – ha permesso di co-costruire uno strumento di ricerca il più vicino possibile alla pratica quotidiana delle organizzazioni che gestiscono le comunità ma informato da fonti teoriche e normative di riferimento.
- *Seconda analisi dei dati e restituzione finale*: le 15 comunità campione hanno utilizzato il nuovo strumento per la raccolta dei dati, relativamente ai costi sostenuti nell'anno 2019, successivamente elaborati dai ricercatori. Anche questa seconda elaborazione è stata condivisa tanto con le comunità coinvolte che con i funzionari regionali, in un'ottica di validazione da parte di soggetti competenti ed esperti.

È doveroso sottolineare come, nelle diverse fasi della ricerca, siano state coinvolte tutte le comunità aderenti al Coordinamento Regionale³, attraverso comunicazioni periodiche e invio dei materiali prodotti.

3. La contrattualizzazione dei servizi e la sfida della determinazione dei costi

Le raccomandazioni della Commissione Europea circa la necessità di modernizzare i sistemi di protezione sociale e migliorare l'accesso ai servizi di qualità si sommano - in Italia - agli esiti di due importanti eventi legislativi in termini di politica sociale: da una parte, il processo di riforma del Titolo V della Costituzione, culminato con la Legge costituzionale n. 3/2001; dall'altra, il processo di ristrutturazione del sistema di assistenza sociale, attraverso l'emanazione della *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, n. 328/2000.

I due provvedimenti hanno avviato un processo di «regionalizzazione del welfare» (Fargion, Gualmini 2013; Arlotti 2008; Ferrera 2008), – definendolo come materia di responsabilità regionale – con una gestione operativa diretta in capo ai Comuni, singoli o associati, ma in una cornice nazionale priva di «livelli essenziali di prestazione» (LEP) come riferimento. L'assenza di una definizione univoca degli standard di servizio e, di conseguenza, dei costi per la loro erogazione è diventata un elemento di particolare criticità nel corso degli ultimi anni, a fronte di una riduzione delle risorse in capo alle Pubbliche Amministrazioni e alla moltiplicazione dei bisogni sociali (Ascoli, Pavolini, 2015).

Dal punto di vista dei soggetti abilitati all'erogazione delle prestazioni assistenziali, inoltre, il combinato dei due provvedimenti ha riconosciuto e ratificato l'esistenza di un sistema di offerta sempre più orientato al *welfare mix*, ossia alla compresenza di attori di servizio pubblico e appartenenti al mondo del *no profit* e del privato sociale, mantenendo tuttavia in capo alle locali istituzioni le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività, oltre a quelle di programmazione e valutazione.

Più in generale, nell'erogazione di prestazioni sociali, il *contratto* – nella forma di affidamento, convenzione, accreditamento o appalto - tra pubbliche amministrazioni e operatori economici terzi si è imposto come luogo di scambio e relazione. Tuttavia, non potendo l'erogazione di prestazioni sociali essere immaginata come mero scambio economico di merci, è necessario considerarla nei suoi

³ Il C.C.E.E. E-R – Coordinamento enti autorizzati alla gestione di Comunità Educative per i Minori regione Emilia-Romagna raggruppa 34 enti di diversa natura (fondazioni, cooperative sociali, associazioni, enti ecclesiastici) a cui fanno riferimento 75 comunità (tra le quali: 37 educative-residenziali, 7 educative-integrate, 8 semiresidenziali).

assetto di processo e di filiera, in base ai quali definire le forme contrattuali più idonee a favorire le molteplici relazioni di coordinamento tra pubbliche amministrazioni e operatori economici terzi.

Il welfare-mix ha, in buona sostanza, sancito l'ingresso del mercato nell'erogazione di servizi introducendo principi come quelli di concorrenza (tra enti gestori) e di efficienza (nel rapporto con le Amministrazioni e internamente alle singole organizzazioni) senza tralasciare l'efficacia del servizio erogato (ossia la qualità della risposta al bisogno).

Proprio le forme di contrattualizzazione e le relazioni tra contraenti hanno rappresentato – tra il 2000 e oggi – il principale luogo di conflitto e innovazione del welfare italiano (Lumino, Pirone 2013). Intorno al contratto e alle relazioni tra contraenti si gioca, infatti, il *valore* (economico e sociale) del bene che è un servizio di interesse generale; si gioca, anche, il *valore* (economico e sociale) della professionalità di chi eroga il servizio, trattandosi per buona parte di attività ad alta intensità di lavoro relazionale.

Definire la retta di un servizio significa, allora, definire – allo stesso tempo - il *valore economico* del bene erogato (il prezzo), definirne il *valore pubblico* (la qualità) ma anche definire il *valore dell'ente gestore* (in termini organizzativi e di qualificazione del personale).

4. I costi delle comunità dei minori fuori famiglia: linee d'indirizzo ministeriali e studi sul tema

L'accoglienza residenziale di minori soli o fuori famiglia trova una propria definizione nazionale nella legge 184/1983, oltre, naturalmente, a individuare come proprio obiettivo di efficacia la «suprema tutela del minore», sancita a livello universale dalla Dichiarazione dei diritti del Fanciullo del 1923. Nel 2017, inoltre, il sistema nazionale di accoglienza di arricchisce di specifiche indicazioni riguardanti i Minori Stranieri Non Accompagnati, attraverso la legge n. 47.

Nel 2011, la Regione Emilia-Romagna interviene con la DGR 1094 nella ridefinizione di «un sistema regionale di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari», integrando successive modifiche attraverso la D.G.R. n. 1106/14 luglio 2014, la D.G.R. n. 1153/25 luglio 2016 e la D.G.R. n. 425/25 marzo 2019.

Tanto la norma nazionale quanto – soprattutto - quella regionale provvedono alla definizione delle diverse tipologie di accoglienza per minori fuori famiglia, definendo un «modello» di attività, declinato in requisiti strutturali, del personale impiegato e delle reciproche responsabilità tra pubblica amministrazione e soggetto gestore. Non esistono però documenti altrettanto vincolanti relativamente

alla struttura dei costi che, dunque, è legata alle risorse che ciascuna amministrazione comunale/distrettuale intende investire nel servizio, alle dinamiche concorrenziali tra enti gestori ma anche alla struttura organizzativa di ciascun ente gestore.

Nel corso del 2018, dopo un lungo percorso di audizione delle diverse parti coinvolte, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato un documento di indirizzo - le *«Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni»* - che si propone di fornire «raccomandazioni» a orientamento dei diversi attori coinvolti e del complesso sistema di tutela dei minori soli o fuori famiglia. Tra i temi approfonditi nel documento ministeriale, di specifico interesse per questo lavoro è quello relativo ai costi.

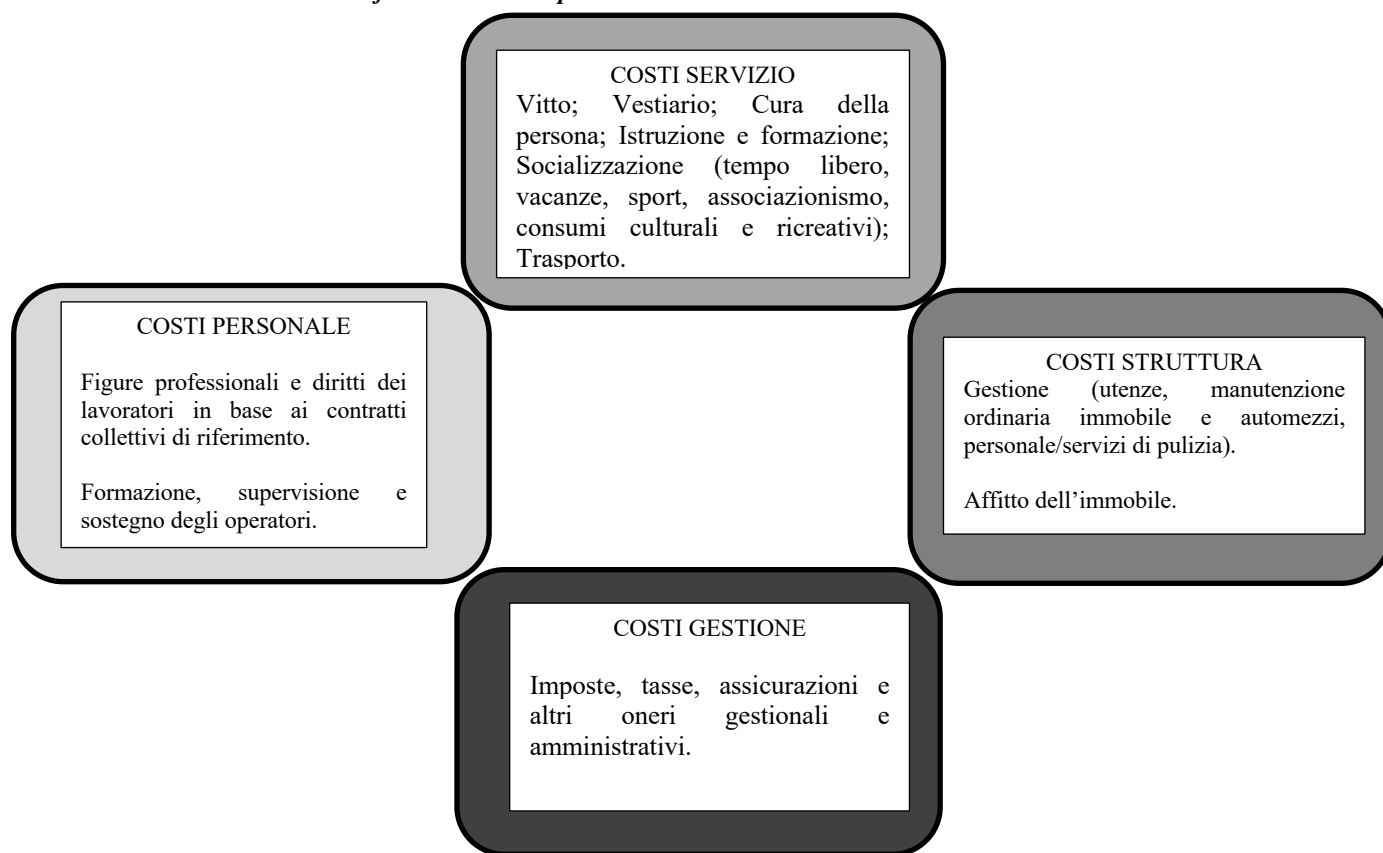
Nel documento si ricorda, innanzi tutto, l'importanza di disporre di «voci di spesa omogenee» e di «quantificazioni coerenti» al fine di evitare squilibri e una «qualità inadeguata dei servizi offerti»; nei livelli successivi di dettaglio, il Ministero dispone una serie di raccomandazioni e indicazioni operative.

In particolare, esso sottolinea l'opportunità di:

- «definire a livello regionale i criteri di definizione dei costi e la tariffazione del sistema dell'accoglienza residenziale dei minorenni», attraverso un atto di tariffazione, vincolante, «realistico ed equilibrato», in grado di quantificare un'adeguata remunerazione dei soggetti gestori in funzione di un tasso di utilizzo minimo realistico;
- «valutare gli eventuali parametri che, in specifiche e definite situazioni con la quantificazione correlata, possono modificare le tariffe regionali standard del sistema dell'accoglienza residenziale dei minorenni definite a livello regionale», ossia prevedere una variabilità della retta standard in funzione di specifiche esigenze riconducibili alla condizione individuale (casi particolarmente complessi) o alle condizioni di contesto (modificazione dei fenomeni).

Il documento ministeriale si spinge ancora più nel dettaglio, elencando le macro-voci di costo minime da considerare nella composizione della tariffa, che qui si riportano per area di pertinenza (Costi di personale, costi del servizio, Costi della struttura, Costi di gestione).

Grafico 1 – Voci di spesa secondo le Linee Guida del Ministero



Due gli studi che affrontano il tema della struttura dei costi e che sono stati approfonditi nell'analisi di sfondo: il primo, *“I minorenni fuori dalla famiglia d'origine: i numeri”*, condotto da Liviana Marelli del Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA); il secondo, *“Dossier costi standard comunità di accoglienza”*, a cura di Federica Falaschi e Luigi Vittorio Berliri, promosso dall'associazione *Casa al Plurale* con il patrocinio dell'Assessorato alle Politiche sociali, Salute, Casa ed Emergenza Abitativa di Roma Capitale.

Primo studio “I minorenni fuori dalla famiglia d'origine: i numeri”

L'analisi, condotta su dati aggiornati al 2012, pone a confronto il fabbisogno economico ipotetico di una comunità residenziale d'accoglienza (e la conseguente tariffa di servizio richiesta) con le rette medie giornaliere effettivamente erogate in alcune delle principali regioni e città italiane.

Considerando le macro-voci, successivamente riconosciute nelle Linee Guida del Ministero, sulla base di dati raccolti da fonti secondarie, l'autrice arriva a definire un range di spesa che varia tra circa 125 e 151 euro giornalieri, nel caso di una comunità educativa con 8 posti. Nel calcolo del totale, il costo del personale copre circa il 70% del totale. Tuttavia, il quadro delle rette medie erogate – negli

stessi anni - in alcune regioni e città mostra come le stesse siano anche di molto inferiori rispetto alla stima dei reali costi sostenuti.

Tabella 1. Retta media giornaliera per alcune regioni e città italiane (anno 2012).

Regione o città	retta media giornaliera
<i>Piemonte</i>	€ 105
<i>Lombardia</i>	€ 107
<i>Veneto</i>	€ 118
<i>Emilia-Romagna</i>	€ 108
<i>Marche</i>	€ 93
<i>Toscana</i>	€ 90
<i>Campania</i>	€ 115
<i>Calabria</i>	€ 92
<i>Sicilia</i>	€ 76
<i>Milano</i>	€ 78
<i>Roma</i>	€ 70

Fonte: studio "I minorenni fuori dalla famiglia d'origine: i numeri"

L'obiettivo dell'autrice, dunque, è duplice: 1) mostrare la distanza tra le rette medie erogate a livello regionale e gli effettivi costi medi del servizio sostenuti dalle organizzazioni che lo gestiscono; 2) mettere in evidenza la forte disomogeneità a livello territoriale, non solo nel confronto tra regioni diverse ma anche all'interno delle stesse.

Secondo studio "Dossier costi standard comunità di accoglienza"

Lo studio analizza i costi di 13 tipologie di struttura di accoglienza per minori e per persone con disabilità; per ognuna di queste, vengono calcolati i costi giornalieri per voce di spesa, dai quali si ricava la retta *pro capite pro die*. Riferendosi alla totalità delle tipologie, gli autori calcolano che la composizione dei costi standard sia riconducibile – in media – per il 73,68% ai costi del lavoro, per il 18,49% alle spese di struttura e per il 7,83% alle spese di gestione e amministrazione.

Considerando le tre tipologie di struttura di maggiore interesse per la presente analisi⁴ e un tasso di presenza media in struttura, su base annua, pari all'88%, gli autori calcolano (utilizzando dati da fonti secondarie): una tariffa giornaliera a utente pari a 174 euro per la Casa-famiglia con bambini 0-12

⁴ Casa-famiglia con bambini 0-12 anni, Centro di Prima Accoglienza (CPA) 0-18 anni, Gruppo appartamento ragazzi 13 - 18 anni.

anni (spesa personale pari a 73,7%); una tariffa pari a 137 euro per le Comunità di Pronta Accoglienza 0-18 (spese personale pari a 70%); una tariffa pari a 148€ per il Gruppo appartamento 13-18 anni (spese personale pari al 71%).

Si è tenuto conto, infine, di alcuni dei risultati dello studio *“Le comunità per minori dell’Emilia-Romagna: sperimentazione di un cruscotto di indicatori economici e qualitativi”* condotto tra il 2009 e il 2010 da Emilio Tanzi (Università Bocconi), per conto dell’Agenzia Sanitaria e Sociale della Regione Emilia-Romagna e dell’Istituzione Gian Franco Minguzzi, sulla base del quale si era avviato il processo di revisione della Direttiva regionale sul sistema di accoglienza.

5. I primi risultati dell’analisi sulle comunità emiliano-romagnole

Nella prima fase, sono state oggetto di analisi 20 comunità residenziali, aderenti al Coordinamento Regionale. Ciascuna comunità ha compilato un questionario che ha messo a disposizione del gruppo di ricerca la propria organizzazione dei costi per l’anno 2017. Con l’obiettivo di garantire una prospettiva temporale e tenere conto delle variazioni nei fenomeni intercorsi, è stato richiesto alle 20 comunità di ripetere la compilazione, secondo la medesima impostazione, per gli anni 2018 e 2019.

Delle 20 strutture esaminate, 5 sono state escluse perché presentavano, nei tre anni, elementi particolarmente disomogenei, in particolare un numero di posti assegnati superiore alla soglia massima autorizzata⁵.

Lo strumento di raccolta prevedeva le seguenti macro-voci di spesa: «costi del personale socio-educativo» suddivisi in «personale diretto» e «personale indiretto»; «costi alberghieri»; «costi generali indiretti». Per ciascuna comunità è stato, inoltre, fornito il totale dei posti autorizzati per anno e il tasso di saturazione (ossia il rapporto tra posti autorizzati e minori accolti su base annua). In aggiunta, è stato fornito dal Coordinamento Regionale il dato relativo al tasso di saturazione medio per gli anni in esame, calcolato sulla base dei singoli tassi di saturazione di tutte le comunità aderenti.

A partire dalle evidenze risultanti dagli studi precedenti, le dimensioni considerate in questa prima fase di studio sono state: il totale dei posti autorizzati, il tasso di saturazione, i costi sostenuti per utente e le loro interrelazioni.

La tabella seguente riporta i *valori medi*, calcolati sui dati messi a disposizione dalle 15 comunità, per gli anni di riferimento. A fronte della variazione minima nel numero medio di posti autorizzati

⁵ Si tratta di strutture che, nel corso degli anni in analisi, hanno chiesto e ottenuto deroghe per l’accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati.

(valore mediano: 11 posti) e di una tendenza alla diminuzione del tasso di saturazione, si nota un aumento nel totale dei costi. Ad aumentare, in particolare, è la componente denominata «costi generali indiretti» a fronte di una tendenza alla diminuzione nei «costi socio-educativi» e nei «costi alberghieri». Cresce, di conseguenza, il costo giornaliero ad utente⁶.

Tabella 2 – Valori medi sulle comunità campione anni 2017, 2018, 2019

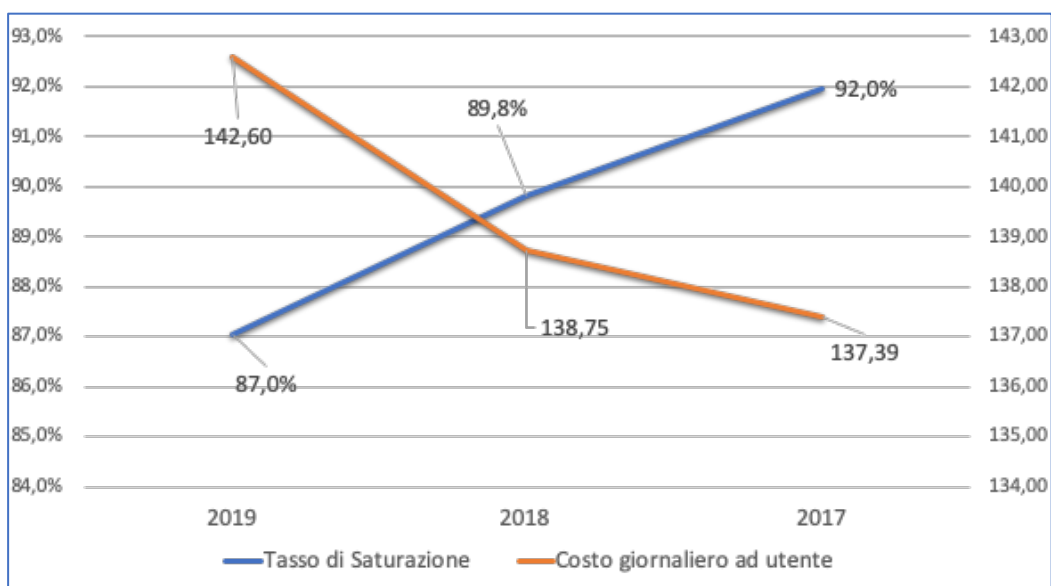
differenze tra anni (medie)	2017 (15 comunità)	2018 (15 comunità)	2019 (15 comunità)
Posti Autorizzati	10,60	11,20	11,07
Tasso di Saturazione	92,0%	89,8%	87,0%
Riepilogo totale Costi	499.632,62	500.145,80	503.518,16
Riepilogo Costi Socio Educativi	317.544,67	312.696,01	312.284,32
Riepilogo totale Costi alberghieri	145.078,77	144.642,39	147.793,01
Riepilogo totale Costi Generali Indiretti	37.693,42	42.807,40	43.428,12
Costo giornaliero ad utente (NON RETTA DI VENDITA)	137,39	138,75	142,60

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

I dati evidenziano una correlazione tra il tasso di saturazione delle comunità residenziali e il costo medio giornaliero per utente. La natura di tale correlazione è rappresentata nel grafico seguente: al decrescere del numero di posti occupati sul numero di posti autorizzati (tasso di saturazione) aumenta il costo medio giornaliero per utente.

⁶ In questa fase dell'analisi si parla di «costo giornaliero ad utente» che non corrisponde completamente alla retta di vendita del servizio.

Grafico 2 – Correlazione tra tasso di saturazione medio e costo per utente medio



Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

Una successiva fase di elaborazione ha riguardato il calcolo della deviazione standard dei dati dalla media⁷ con l’obiettivo di catturarne la variabilità, ossia il livello di diversità tra ciascuno degli elementi che compongono la popolazione di riferimento; nel caso in analisi, le singole comunità residenziali per dato anno. Ad esempio, se la deviazione standard del costo giornaliero per utente nel 2018 è maggiore della deviazione osservata nel 2017, questo implica che le comunità nel 2018 mostrano costi più diversificati tra loro rispetto all’anno precedente.

Tabella 3 – Deviazione standard anni 2017, 2018, 2019

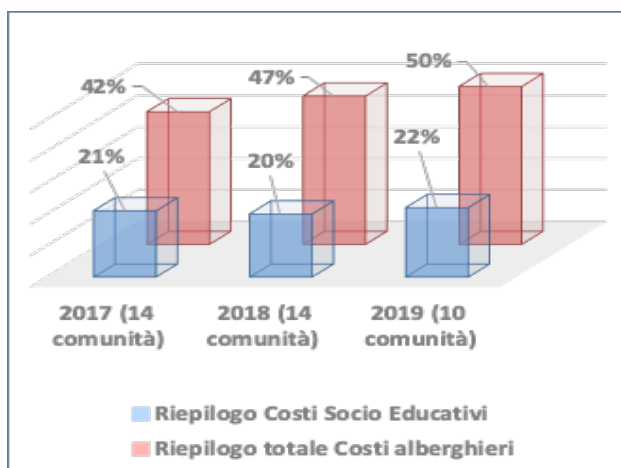
⁷ Distribuzioni che presentano medie uguali possono, tuttavia, avere un grado molto diverso di variazione dei dati. Una sistema per esprimere tale variazione è rappresentato dal calcolo della deviazione standard (o scarto quadratico medio). Maggiore è la deviazione standard, più alto è il livello di diversità tra ciascuno degli elementi che compongono una popolazione di riferimento.

scostamento dalla media (dev. stand.)	2017 (15 comunità)	2018 (15 comunità)	2019 (15 comunità)
Posti Autorizzati	1,13	1,57	1,58
Tasso di Saturazione	7,4%	9,4%	9,3%
Riepilogo totale Costi	108.353,41	107.861,20	127.299,06
Riepilogo Costi Socio Educativi	65.911,45	63.676,62	68.510,09
Riepilogo totale Costi alberghieri	61.086,53	68.444,03	73.786,16
Riepilogo totale Costi Generali Indiretti	17.628,91	18.306,16	16.090,06
Costo giornaliero ad utente (NON RETTA DI VENDITA)	24,92	27,78	23,47

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

I «costi socioeducativi» mostrano una variabilità tra le diverse comunità meno accentuata se confrontati con i «costi alberghieri»; la stessa evidenza è confermata anche nel confronto tra i «costi socioeducativi» e quelli «indiretti generali». Diversamente, evidenziano una dispersione dalla media simile i «costi indiretti generali» e i «costi alberghieri» (grafico 3).

Grafico 3 – Deviazione standard Costi socioeducativi e Costi alberghieri, anni 2017, 2018, 2019



Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

In sintesi, la variabilità maggiore tra le comunità⁸ si rileva nei «costi alberghieri» e nei «costi indiretti generali».

La prima fase di analisi ha messo in luce alcuni elementi sulla base dei quali si è proceduto a programmare la seconda fase di rilevazione. In particolare:

⁸ La variabilità è espressa come la deviazione standard in % dalla media.

- i dati hanno mostrato che la spesa varia soprattutto in funzione del numero di posti autorizzati e del tasso di saturazione di una struttura;
- al «costo utente» vanno applicate le seguenti correzioni:
 - Quando il tasso di saturazione cresce, il costo si riduce.
 - Quando il tasso di saturazione decresce, il costo aumenta.
 - Quando il numero dei posti autorizzati cresce, il costo diminuisce⁹.
 - Quando il numero dei posti autorizzati decresce, il costo aumenta.
- La natura standardizzata delle valutazioni non tiene conto di situazioni particolari, tipologie differenti di comunità e richieste specifiche (ad esempio, spese speciali per cure sanitarie).

6. Co-costruzione del nuovo strumento di raccolta dei dati

Al termine della prima fase, sono emersi due nodi dirimenti per la prosecuzione del percorso di analisi: a) comprendere meglio la natura nelle variazioni di spesa tra le comunità, soprattutto in riferimento alle voci «costi generali indiretti» e «costi alberghieri»; b) testare e affinare le valutazioni condotte sui dati standardizzati, ancorandole alla realtà operativa delle comunità.

Questi due punti, come detto, sono stati oggetto di riflessione comune all'intero gruppo di ricerca e hanno avuto come esito la messa a punto di un nuovo strumento di raccolta dei dati. Quest'ultimo è stato elaborato partendo da quello già in uso alle comunità, mantenendone la totalità delle voci ma aggregandole in forma diversa, seguendo – in questo percorso – le raccomandazioni delle Linee Guida nazionali (vedi Grafico 1). Nella discussione con i rappresentanti delle 15 comunità campione, inoltre, sono stati stabiliti significati comuni da attribuire alle diverse voci (cosa dovesse essere inserito) e modalità comuni di alimentazione del dato (ad esempio, quale livello di dettaglio tenere nella disaggregazione dei dati). Infine, è stato chiesto di inserire per ciascuna voce tutti i costi sostenuti coperti dalla retta, tralasciando le voci di costo oggetto di rendicontazione extra-retta.

Per rendere sostenibile il carico di lavoro delle comunità, si è chiesto di compilare il nuovo strumento per il solo anno 2019.

⁹ Il dato sulla variabilità della retta in funzione della variabilità dei posti autorizzati verrà in parte modificato nella seconda fase di analisi.

Si riportano di seguito le diverse macro-sezioni dello strumento, aggregate secondo le aree di pertinenza rappresentate nel Grafico 1.¹⁰

Costi del personale

1. PERSONALE
Personale obbligatorio [come da Direttiva Regionale 1904/2011]
Coordinatore/Responsabile
Educatori professionali o pedagogisti
Altro Personale [nel corso dell'anno]
Infermieri
Altro personale sanitario
Psicologi
Assistenti Sociali
OSS
Altro (Tirocini retribuiti, Servizio Civile)
1. A FORMAZIONE DEL PERSONALE EDUCATIVO
1. B SUPERVISIONE DEL PERSONALE EDUCATIVO

Costi del servizio

2. VITTO
Spese alimentari
3. CURA DELLA PERSONA E DEGLI ALLOGGI
Materiali di consumo per igiene individuale
Personale pulizia/servizi di pulizia
Materiali di consumo per pulizia degli alloggi
Biancheria
Spese sanitarie
4. VESTIARIO
Spese per abbigliamento
5. ISTRUZIONE E FORMAZIONE
Spese scolastiche
Cancelleria
6. SOCIALIZZAZIONE
Paghetta
Vacanze
Sport
Associazionismo
Consumi culturali e ricreativi
Spese per l'integrazione
9. TRASPORTI
R.C. Auto
Ammortamento mezzi
Manutenzione auto
Bollo
Carburante
Abbonamenti/biglietti mezzi pubblici
Noleggio mezzi

¹⁰ Si è scelto di aggregare i costi di trasporto, relativi sia agli ospiti che al personale, in un'unica voce, come esito della riflessione congiunta e della reale operatività.

Costi della struttura

7. GESTIONE
Bollette Telefono
Bollette Acqua, Luce e Gas
Canone Rai, sky o mediaset premium
Assicurazione generale attività (0,3%)
Materiali di consumo (elettrodomestici, ferramente)
Manutenzioni ordinarie
Manutenzioni straordinarie
Ammortamenti elettrodomestici + mobili
Cancelleria Ufficio
Noleggio stampanti

8. IMMOBILE (dove ha sede la comunità)
Condominio
Imposta registro
Affitto O Ammortamento mutuo

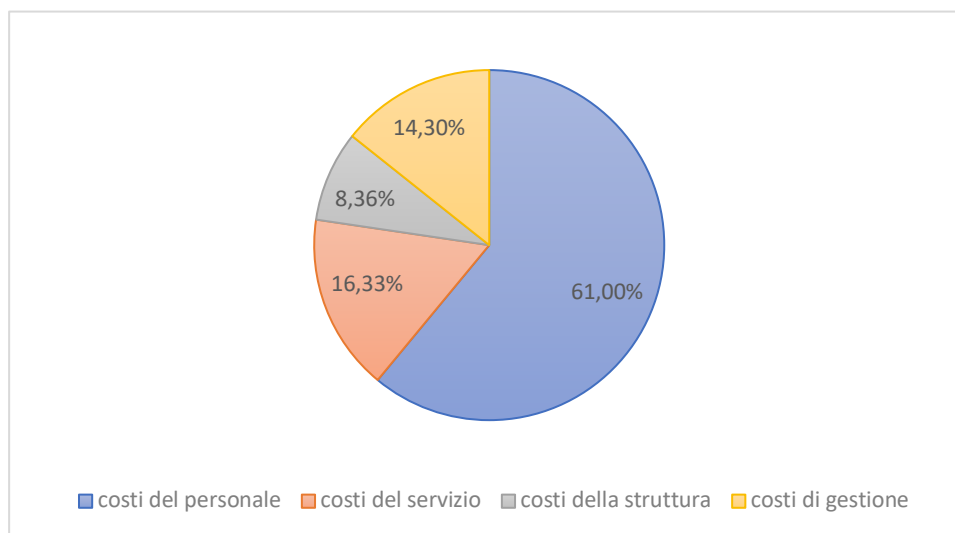
Costi di gestione

10. ONERI GESTIONALI E AMMINISTRATIVI
Spese amministrative e di segreteria
di cui Personale
CCIAA
IRAP
Contributo revisione annuale
Valori bollati
Altri ammortamenti
Costi sicurezza sul lavoro
Medico e DLGS 81/2008
Altri oneri finanziari

7. Le nuove elaborazioni: l'ammontare della retta standard e la sua composizione

Dalla seconda fase di analisi emergono nuovi e ulteriori aspetti di interesse. Come già detto, lo studio è stato condotto sui dati reali, relativi all'anno 2019 per le stesse 15 comunità, raccolti attraverso il nuovo strumento, organizzato secondo le raccomandazioni ministeriali.

Rispetto alla prima fase di analisi, restano invariati i risultati ottenuti sul costo medio giornaliero ad utente (143€) e sul tasso di saturazione medio (87%); cambia, invece, il peso delle macro-voci di spesa sul totale dei costi. Il personale incide per una quota pari al 61%, i costi di servizio per il 16%, i costi di struttura per l'8% e i costi di gestione per il 14% (grafico 4).

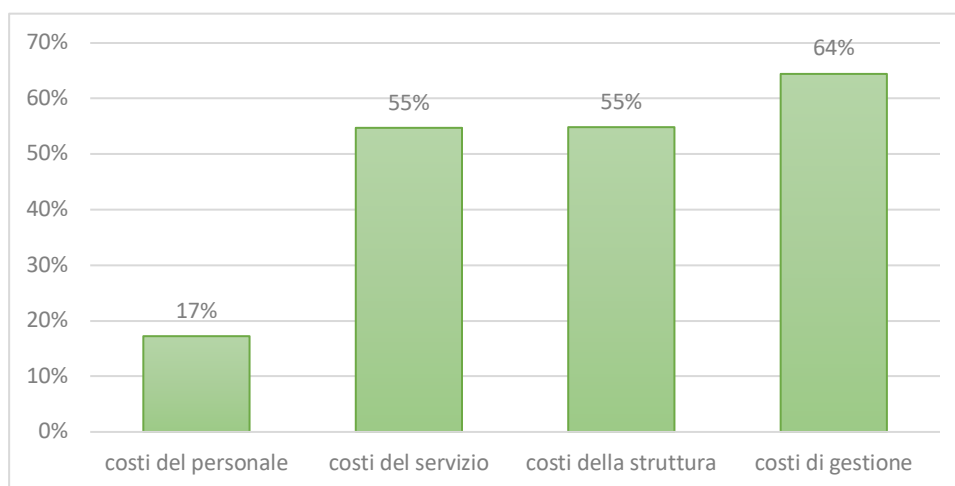
Grafico 4 – Incidenza delle macro-voci di spesa sul totale dei costi

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

Diversamente dagli studi riportati nel paragrafo 4 (che indicavano una quota per i costi di personale pari circa al 70%), si è operata una separazione tra i costi per il personale socioeducativo e quelli per il personale amministrativo e di segreteria, che sono stati inseriti nella voce «costi di gestione». Questa scelta ha permesso di uniformare il peso dei costi per l'attività amministrativa e di segreteria, presenti in tutte le organizzazioni ma gestite in modo differente (con personale diretto, tramite servizi esterni, ecc..), rendendo allo stesso tempo maggiormente omogenei i costi del personale socioeducativo, impiegato direttamente nelle comunità. Ricomponendo le due voci, tuttavia, si conferma la percentuale del 70% in linea con gli studi e le elaborazioni precedenti.

Calcolando nuovamente la deviazione standard delle singole macro-voci di spesa, si osservano livelli di variabilità diversi in base alla tipologia di costo. Per quanto concerne la spesa per il «personale», si conferma una forte omogeneità tra le comunità analizzate. Lo stesso non si può dire per le restanti aree, che presentano una variabilità notevolmente superiore (grafico 5). I risultati sono in linea con quanto sottolineato nel paragrafo 5 e confermano che le differenze più basse tra le strutture dei costi delle comunità riguardano le spese per il personale; risultato prevedibile, dal momento che la direttiva regionale pone un vincolo forte in relazione all'ammontare delle ore educative da garantire nell'arco della giornata e in relazione al rapporto tra educatori e minori accolti.

Grafico 4 – Deviazione standard dei costi del personale, del servizio, della struttura e della gestione



Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

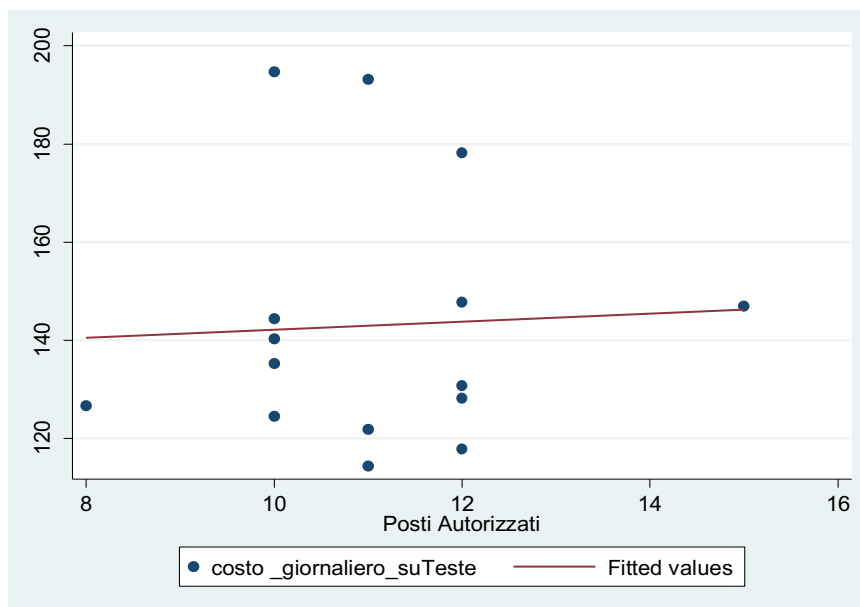
Nelle differenze relative ai costi «del servizio», «di struttura» e «di gestione» risiedono le specificità delle diverse organizzazioni che gestiscono le comunità. Ad esempio: organizzazioni di diverse dimensioni che allocano diversamente i costi di segreteria e di gestione; costi di struttura derivanti dall'affitto o dalla proprietà; scelte organizzative in merito all'erogazione dei pasti: direttamente tramite cucina e personale dedicato oppure tramite servizio esterno.

Dopo aver indagato l'incidenza dei costi e la loro variabilità, si è proceduto introducendo un elemento di novità nello studio. Attraverso l'analisi di regressione lineare è possibile stimare la relazione che intercorre tra una variabile dipendente - il costo giornaliero ad utente - e una serie di variabili esplicative - ad esempio, il tasso di saturazione - in modo da prevedere in che modo queste ultime *influenzino* o *predicano* la variabile dipendente.

Il primo passo da compiere è pertanto capire *quali* sono le variabili che incidono maggiormente sul costo giornaliero ad utente. I risultati ottenuti dicono che la nostra variabile dipendente è *spiegata* per oltre il 90% ($R^2=0,9090$) da 4 variabili indipendenti: il tasso di saturazione, il numero di posti autorizzati, il «costo del personale» (voce 1) e gli «oneri gestionali e amministrativi» (voce 10). Il costo sostenuto dalle comunità residenziali varia quindi in base a queste quattro componenti.

Un secondo passo è capire *come* le variabili esplicative spiegano la variabile dipendente, ovvero stimare come cambia il costo giornaliero ad utente al modificarsi di ciascuna delle quattro variabili esplicative. Mentre è abbastanza intuitivo comprendere che un aumento dei costi del personale e degli oneri gestionali e amministrativi comporti un innalzamento del costo giornaliero ad utente, è più interessante l'analisi delle altre due variabili. Diversamente da quanto ipotizzato nel paragrafo 5, il numero di posti autorizzati modifica in modo lieve il costo giornaliero ad utente e in direzione opposta rispetto alle attese. Infatti, all'aumentare dei posti autorizzati sembra aumentare anche il costo sostenuto dalla comunità (grafico 6).

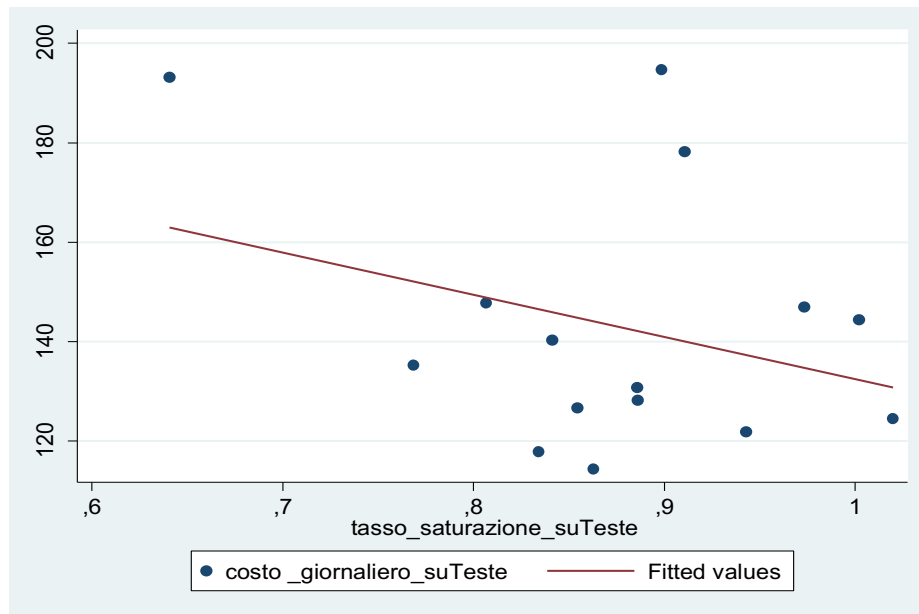
Grafico 6 – costo giornaliero ad utente al variare del numero di posti autorizzati



Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

Il tasso di saturazione segue, invece, l'andamento previsto (grafico 7). All'aumentare della percentuale di saturazione il costo giornaliero diminuisce ed è compreso in una fascia di costo tra €140 e €150 € per quote di saturazione tra il 90% e l'80%. In definitiva, il tasso di saturazione sembra avere un impatto maggiore rispetto al numero di posti autorizzati, con il costo giornaliero ad utente che non mostra spostamenti significativi al variare del numero di posti autorizzati.

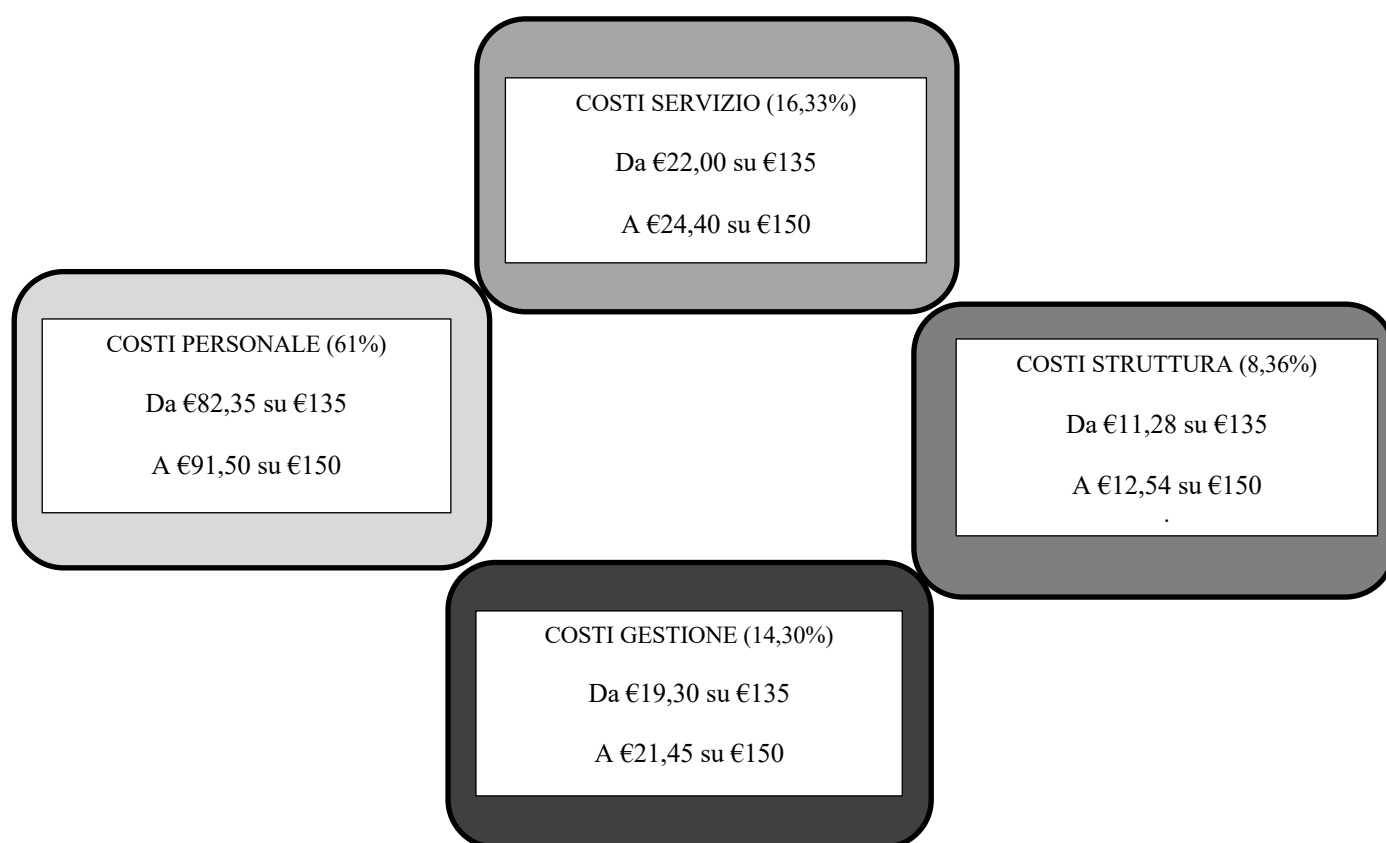
Grafico 7 – costo giornaliero ad utente al variare del tasso di saturazione



Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dalle comunità

In conclusione, considerata l'analisi svolta nel suo complesso e tenuto conto di tutti gli elementi indagati, è possibile definire una retta giornaliera standard. Ipotizzando un tasso di saturazione all'85% e un numero di posti autorizzati pari a 11 utenti, si delinea una forbice di prezzo compresa tra un minimo di 135€ e un massimo di 150€. A tale *range* vanno applicate le correzioni evidenziate sopra - in relazione alla variazione del tasso di saturazione e dei posti autorizzati - e permane l'indicazione sulla natura standardizzata delle valutazioni compiute, che non tengono conto di situazioni particolari, tipologie differenti di comunità e richieste specifiche da parte della committenza.

Grafico 8 – Composizione della retta standard (pro capite pro die) per voci di spesa (in €)



8. Considerazioni conclusive

I risultati dello studio, messi in luce nei paragrafi precedenti, consentono di formulare alcune considerazioni più generali sui problemi posti in premessa. Innanzi tutto, il processo di definizione di una «retta standard» deve necessariamente muovere dall'obiettivo di erogare un servizio in grado di rispondere ai bisogni dell'utenza (variabili), che sia sostenibile per l'organizzazione (variabile); la sostenibilità dell'organizzazione, infatti, è garanzia della qualità del servizio erogato.

La «retta standard» dunque è un parametro di riferimento, che può essere inteso come «soglia» sotto la quale entra in crisi la qualità del servizio erogato, anche perché va in crisi la sostenibilità dell'organizzazione che lo eroga. Come tutte le misure teoriche deve essere «adattabile» alle singole situazioni concrete, ossia deve poter variare per accogliere le variabilità delle organizzazioni e dei fenomeni sociali.

Pensare la «retta standard» come «soglia adattabile» (ossia una forbice con un minimo e un massimo) permette di:

- identificare un *benchmark* comune a cui tendere ma realistico, perché costruito a partire da una esperienza comune e condivisa;
- evitare la cristallizzazione di un prezzo unico per servizi che sono caratterizzati da un'alta componente di variabilità (i bisogni dell'utenza/personalizzazione ma anche modificazioni nei fenomeni, come dimostra l'incidenza del tasso di saturazione) e, d'altra parte, evitare eccessive oscillazioni legate alla discrezionalità dei committenti;
- affermare la possibilità di modifiche nel tempo o tra situazioni (perché cambia il contesto, perché cambia l'utenza, perché cambiano le organizzazioni, perché cambiano i servizi);
- costruire in modo informato e coerente l'elenco degli eventuali costi extra.

Riferimenti Bibliografici

Arlotti, M. 2008, “Regionalismo all’italiana? Considerazioni a partire dalla dimensione finanziaria delle politiche sociali regionali”, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3.

Ascoli, U., E. Pavolini 2015, *The Italian Welfare state in a European Perspective. A Comparative Analysis*, Bristol, Policy Press.

Falaschi F., Berliri L.V, (a cura di), 2015, *Dossier costi standard comunità di accoglienza*, Casapluale, Roma.

Fargion V., E. Gualmini, 2013, *Tra l'incudine e il martello*, Bologna, Il Mulino.

Ferrera, M., 2008, “Dal welfare state al welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa”, in *La rivista delle Politiche Sociali*, 3.

Lumino, R., F. Pirone 2013, *I sistemi regionali di assistenza sociale: governance, organizzazione dei servizi, strumenti e modalità operative*, Roma, Carocci.

Marelli, L. (a cura di), 2012, *I minorenni fuori dalla famiglia d’origine: i numeri*, CNCA – Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2018, *Linee di indirizzo per l’accoglienza nei servizi residenziali per minorenni*.

Regione Emilia-Romagna

2015, *La qualità del sistema di protezione e accoglienza di bambini e ragazzi a rischio di allontanamento o fuori dalla famiglia d’origine in Emilia-Romagna*.

2016, *I bambini e i ragazzi fuori famiglia in Emilia-Romagna*.

Tanzi, E., 2010, “Le comunità per minori dell’Emilia-Romagna: sperimentazione di un cruscotto di indicatori economici e qualitativi”, Università Bocconi.

