



## GLI ASILI NIDO A ROMA

*Marzo 2012*

Agenzia

# Gli asili nido a Roma

Marzo 2012

*Il rapporto è stato realizzato da un gruppo di lavoro dell'Agenzia composto da:*

Paolo Leon (direzione scientifica)

Filippo Maria Lobina (supervisione e revisione editoriale)

Laura Casasanta (curatore del rapporto)

## Sommario

---

<b>1. Premessa .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Il quadro normativo.....</b>	<b>10</b>
2.1 La legislazione statale.....	10
2.2 La legislazione regionale.....	11
2.3 La regolamentazione comunale.....	12
<b>3. Analisi della domanda .....</b>	<b>14</b>
<b>4. Analisi dell'offerta .....</b>	<b>20</b>
4.1 Gli educatori impiegati nei servizi a titolarità pubblica .....	23
4.2 L'accoglienza.....	24
<b>5. L'incontro tra domanda e offerta .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Analisi economica del servizio .....</b>	<b>36</b>
<b>7. Conclusioni.....</b>	<b>42</b>

## 1. Premessa

---

Il ruolo che gli asili nido comunali rivestono nell'ambito del sistema sociale risponde a due importanti esigenze: garantire un adeguato sviluppo psicofisico dei bambini e, nel contempo, aiutare a conciliare vita familiare e lavorativa facilitando, ad esempio, una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, con un conseguente miglioramento del benessere economico della famiglia.

La disponibilità di servizi per l'infanzia può fornire una risposta importante anche ai tassi di natalità decrescenti, abbassando il "costo" della gravidanza in termini di mancate prospettive di carriera per le donne sul mercato del lavoro e delle spese che si devono sostenere a seguito della nascita di un figlio.

Inoltre, se si guarda ai servizi per la prima infanzia secondo una prospettiva pedagogica e sociale, essi non rappresentano più solo una soluzione per la custodia e la cura del bambino, ma piuttosto un contributo positivo al suo sviluppo e alla sua integrazione socio-economica.

D'altronde, la qualità dell'educazione nella primissima infanzia e la possibilità di accedere alle strutture che la erogano sono in grado di generare, anche a livello aggregato, benefici futuri senz'altro superiori ai costi sostenuti dalla collettività. La stessa Commissione europea, nella sua comunicazione dell'11 febbraio 2011<sup>1</sup>, si è pronunciata sulla necessità di offrire un'adeguata offerta "di asili nido e scuole dell'infanzia al fine di permettere ai genitori e, in special modo alle madri, di poter raggiungere il mercato del lavoro".

Proprio per favorire tutto questo, la Commissione promuove lo scambio di idee, la condivisione delle esperienze e la cooperazione attraverso il Metodo di coordinamento aperto<sup>2</sup> nel settore dell'istruzione

e della formazione, mentre dal lato economico, molti degli investimenti nell'ambito dell'educazione e della cura della prima infanzia sono sostenuti attraverso il Fondo Sociale Europeo e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nonché tramite il 7° Programma quadro di ricerca e sviluppo<sup>3</sup>.

Ad oggi, in tutti i Paesi europei è previsto il finanziamento o il cofinanziamento delle strutture per la prima infanzia con forme diverse di compartecipazione al costo del servizio da parte delle famiglie. Pur tuttavia, il livello dei servizi alla prima infanzia erogati in Europa continua a presentare, tra i vari Stati membri, notevoli differenze in termini di spesa pubblica impegnata, modalità di finanziamento, governance e politiche del personale (Fig. 1).

I dati dell'OCSE relativi al 2007 evidenziano una spesa pari allo 0,6-0,8% del PIL per i Paesi scandinavi, di circa lo 0,4% per la Francia, il Regno Unito e la Spagna mentre l'Italia con quasi il 0,2% si colloca tra le nazioni che investono di meno nelle politiche per la prima infanzia (da notare che la stessa Germania ha investito meno dello 0,1%).

---

<sup>1</sup> "Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of Tomorrow" [COM(2011)66]: "...a quantity of childcare and pre-primary places to enable more parents, especially mothers, to join the labour market".

<sup>2</sup> Il metodo di coordinamento aperto, definito come strumento della strategia di Lisbona, sfrutta la cooperazione tra Stati membri per far convergere le politiche nazionali e realizzare obiettivi comuni predefiniti. Gli Stati membri sono valutati da altri Stati membri ("peer pressure") e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Esso si basa essenzialmente su:

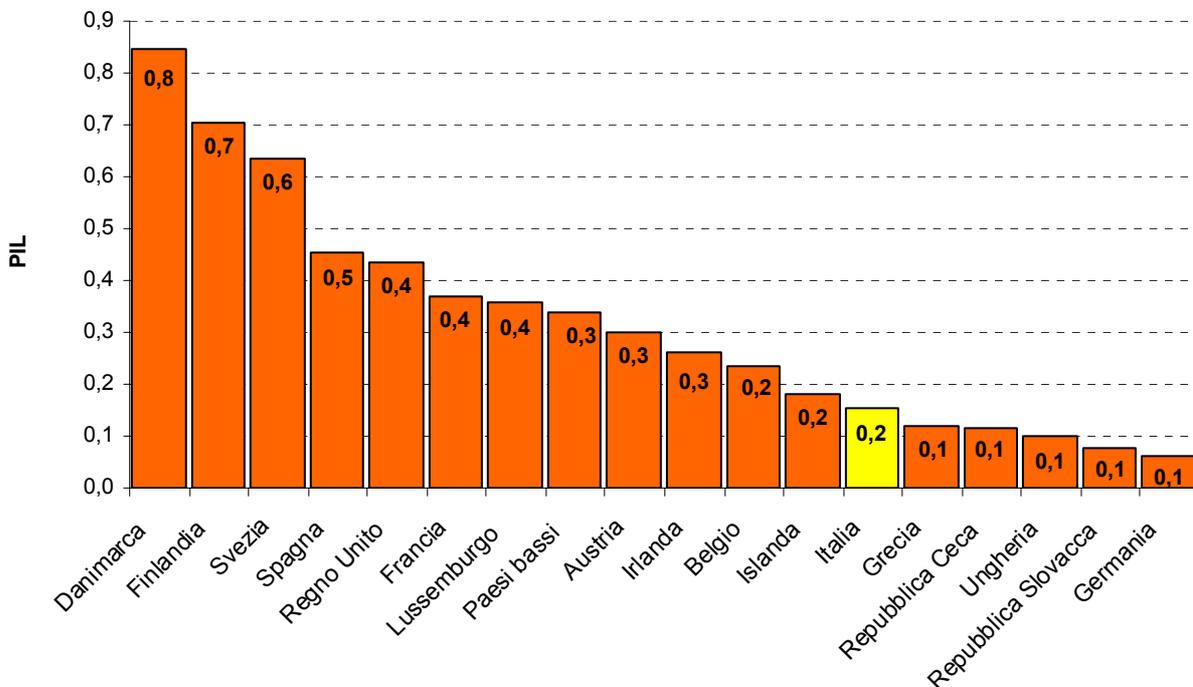
- identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere;

- strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida);
- l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali.

<sup>3</sup> Il settimo Programma quadro riunisce tutte le iniziative dell'Unione europea collegate alla ricerca che hanno un ruolo fondamentale per raggiungere gli obiettivi di crescita, competitività e occupazione, assieme a un nuovo Programma quadro per la competitività e l'innovazione, ai programmi di istruzione e formazione, ai Fondi strutturali e ai Fondi di coesione per la convergenza regionale e la competitività. Gli obiettivi del settimo Programma quadro sono stati raggruppati in quattro categorie: Cooperazione, Idee, Persone e Capacità.

Fig. 1

## La spesa per i servizi per la prima infanzia nell'UE in percentuale sul PIL (2007)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati OECD, *Doing Better for Children*, 2009.

Gli obiettivi indicati dal Consiglio Europeo di Lisbona in materia di servizi all'infanzia hanno individuato per il 2010 il target del 33% di copertura relativo al servizio asili nido. Ciò significa che entro il 2010 il servizio, a titolarità sia pubblica che privata, avrebbe dovuto garantire un 33% di accoglienza alla popolazione nella fascia 0-2 anni.

Nonostante i nidi propriamente detti coprano la parte preponderante dell'accoglienza della popolazione in tale fascia d'età, è opportuno precisare che per calcolare il tasso di copertura vengono presi convenzionalmente in considerazione, al 31 dicembre, anche i bambini di 2 anni iscritti in anticipo alle scuole dell'infanzia, cioè quelli che compiranno il terzo anno di età tra gennaio e aprile dell'anno scolastico di riferimento. Il valore di questo indicatore è dato quindi dal numero di bambini accolti in tre diverse tipologie di strutture educative: nidi d'infanzia, servizi integrativi al nido e scuole dell'infanzia, senza distinguere tra offerta pubblica e privata.

Lo stato dell'arte in Italia è stato descritto dall'Istat che ha pubblicato nel mese di luglio del 2011 i dati relativi all'offerta comunale di asili nido e altri ser-

vizi socio-educativi per la prima infanzia. Tale lavoro ha evidenziato che, nonostante gli sforzi compiuti per incrementare l'offerta, la quota di domanda soddisfatta è ancora molto limitata rispetto al potenziale bacino di utenza<sup>4</sup>.

Nell'anno scolastico 2009/2010 risultavano iscritti negli asili nido comunali italiani 154.334 bambini tra zero e due anni di età, mentre altri 38.610 bambini hanno usufruito di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai comuni, per un totale di 192.944 bambini (Tav. 1). L'indicatore di presa in carico, calcolato come rapporto percentuale fra gli utenti iscritti agli asili nido e i bambini residenti fra zero e due anni, ha raggiunto appena l'11,3% valore, questo, ben lontano dagli obiettivi di Lisbona (che però, è bene ricordarlo, contempla anche l'offerta privata non convenzionata) e che ha registrato rispetto al quinquennio precedente solo un modesto aumento di 2,2 punti percentuali. Nel Lazio la percentuale di presa in carico, pari al 12,9%

<sup>4</sup> Istat, *Offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, 2011.

per l'anno educativo 2009/2010 è stata lievemente superiore alla media nazionale.

**Tav. 1 Indicatori di copertura del servizio di asili nido (anno educativo 2009/2010)**

Regioni	Utenti*	Percentuale di comuni coperti dal servizio	Indicatore di copertura territoriale (per 100 bambini residenti 0-2 anni)	Indicatore di presa in carico degli utenti (per 100 bambini residenti 0-2 anni)
Piemonte	13.465	30,5	73,1	11,5
Valle d'Aosta	752	85,1	95,6	19,8
Lombardia	44.083	71,5	91,2	15,1
Trentino-Alto Adige	3.187	n.d.	n.d.	9,9
Veneto	15.359	74,5	90,7	10,7
FVG	4.591	86,2	95,7	14,5
Liguria	5.094	59,6	92,6	13,8
Emilia-Romagna	31.290	86,8	98,2	25,2
Toscana	17.134	68,6	93,6	17,4
Umbria	5.171	53,3	89,3	21,3
Marche	6.201	55,3	88,0	14,4
<b>Lazio</b>	<b>21.087</b>	<b>33,9</b>	<b>83,3</b>	<b>12,9</b>
Abruzzo	2.776	32,5	71,4	8,1
Molise	343	7,4	40,9	4,7
Campania	3.069	14,2	36,5	1,7
Puglia	4.631	33,7	62,3	4,1
Basilicata	1.101	26,7	65,9	7,6
Calabria	1.671	17,1	44,2	3,1
Sicilia	7.560	33,6	68,7	5,1
Sardegna	4.379	28,4	68,5	10,9
<b>ITALIA</b>	<b>192.944</b>	<b>48,3</b>	<b>77,0</b>	<b>11,3</b>

(\*) Per utenti si intendono i bambini iscritti al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni su dati Istat, offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2011.

Nel 2009 la spesa corrente per asili nido sostenuta dai comuni, singolarmente o in forma associata, è stata di 1 miliardo e 182 milioni di euro, con una copertura dell'82% sul totale della spesa. La restante quota deriva dalla contribuzione dei cittadini sotto forma di rette versate ai comuni pari a 261 milioni di euro e da circa 4 milioni di euro come compartecipazione alla spesa da parte del Servizio Sanitario Nazionale, per un totale di circa 1 miliardo e 447 milioni di euro (Tav. 2).

Rapportando la spesa annuale, suddivisa per provenienza, al numero degli utenti al 31 dicembre dello stesso anno, è possibile ottenere un'indicazione di come i costi del servizio siano ripartiti tra enti pubblici e famiglie; in media, per ciascun utente, si ha una spesa di 6.126 euro a carico dei Comuni e di 1.351 euro da parte delle famiglie, per un costo totale annuo di 7.477 euro per bambino

(2009). Nel Lazio la quota a carico dei comuni (10.754 euro per bambino) è quasi il doppio della media nazionale, mentre la quota a carico degli utenti (1.165 euro per bambino) è leggermente al di sotto della stessa (Tav. 2). È però opportuno specificare che questa differenza non permette un immediato confronto sulla qualità del servizio reso o sull'efficienza con cui viene erogato nelle varie regioni: ogni regione ha, infatti, adottato una differente legislazione che disciplina gli standard minimi che ciascun asilo nido deve rispettare. Ad esempio, il Lazio e la Lombardia a parità di spesa totale (circa 250 milioni di euro) accolgono rispettivamente 21mila e 44mila utenti (cfr. Tav. 1 e Tav. 2) ma il costo più alto del servizio è anche in parte attribuibile al minor numero di bambini per educatore richiesti dalle norme della Regione Lazio rispetto a quelle della Lombardia (6 contro 8).

**Tav. 2** I contributi e le rette per utenti di asili nido: utenti, spesa, compartecipazione degli utenti e del Sistema sanitario nazionale per regione (euro 2009)

Regioni	Quota Comuni singoli o associati	Quota utenti	Quota ssn	Totale spesa impegnata (pubblica e degli utenti)	Spesa utenti %	Spesa media per utente	
						Quota Comuni	Quota utenti
Piemonte	89.630.530	23.939.328	141.000	113.710.858	21	6.657	1.778
Valle d'Aosta	6.569.819	1.482.671	-	8.052.490	18	8.736	1.972
Lombardia	185.455.211	62.971.080	3.770.513	252.196.804	25	4.207	1.428
Trentino-Alto Adige	29.124.642	6.900.693	-	36.025.335	19	9.139	2.165
Veneto	72.635.628	20.196.295	344.960	93.176.883	22	4.729	1.315
FVG	22.017.178	4.722.043	-	26.739.221	18	4.796	1.029
Liguria	41.515.770	4.698.343	54.550	46.268.663	10	8.150	922
Emilia-Romagna	194.287.647	51.866.296	33.770	246.187.713	21	6.209	1.658
Toscana	103.355.504	28.129.573	25.864	131.510.941	21	6.032	1.642
Umbria	22.500.181	4.669.617	41.534	27.211.332	17	4.351	903
Marche	27.294.467	9.816.549	8.909	37.119.925	26	4.402	1.583
<b>Lazio</b>	<b>226.767.953</b>	<b>24.559.886</b>	<b>130.608</b>	<b>251.458.447</b>	<b>10</b>	<b>10.754</b>	<b>1.165</b>
Abruzzo	13.758.654	2.636.759	25.500	16.420.913	16	4.956	950
Molise	1.549.429	381.322	22.000	1.952.751	20	4.517	1.112
Campania	28.734.623	1.952.111	-	30.686.734	6	9.363	636
Puglia	21.608.872	2.969.575	-	24.578.447	12	4.666	641
Basilicata	3.892.861	1.210.979	29.861	5.133.701	24	3.536	1.100
Calabria	4.069.855	491.200	-	4.561.055	11	2.436	294
Sicilia	67.838.385	4.100.299	-	71.938.684	6	8.973	542
Sardegna	19.435.344	2.979.272	-	22.414.616	13	4.438	680
<b>ITALIA</b>	<b>1.182.042.553</b>	<b>260.673.891</b>	<b>4.629.069</b>	<b>1.447.345.513</b>	<b>18</b>	<b>6.126</b>	<b>1.351</b>

Note: le spese comprendono sia quelle relative alle strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai comuni per gli utenti di asilo nido privati. Per utenti si intendono i bambini iscritti al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2011*.

Inoltre, il più alto costo del servizio è assorbito per lo più dalla fiscalità generale tanto che la percentuale a carico degli utenti laziali è pari al 10% della spesa totale (ossia 1.165 euro), meno della metà rispetto a quella dei lombardi (1.485 euro, ossia il 25%) (Tav. 2).

Poiché come si vedrà in seguito la soddisfazione della domanda richiede il ricorso all'offerta di strutture private, gli enti locali corrispondono un'integrazione alle rette pagate degli utenti accolti in asili nido privati convenzionati o sovvenzionati dai comuni stessi. In tali strutture la spesa media per utente è decisamente inferiore rispetto

a quella registrata per le strutture comunali: infatti, se si considerano distintamente le due modalità di erogazione del servizio, mostrate nelle Tavole 3 e 4, risulta di tutta evidenza come l'impegno finanziario nel caso di ricorso alle strutture private in convenzione sia notevolmente più contenuto.

La spesa pro-capite a carico dei comuni per gli asili nido pubblici è pari a 7.104 euro mentre il contributo medio da parte delle famiglie è di 1.618 euro, per un totale di 8.722 euro pro-capite di spesa (Tav. 3). Nel Lazio, la quota a carico dei comuni è quasi il doppio della media nazionale,

ovvero 13.369 euro a bambino, mentre quella a carico dell'utente è leggermente inferiore, pari a

1.188 euro. (Tav. 3).

**Tav. 3** Gli asili nido comunali: spesa, compartecipazione degli utenti e del Sistema sanitario nazionale per regione (euro 2009)

Regioni	Quota Comuni singoli o associati	Quota utenti	Quota ssn	Totale spesa impegnata (pubblica e degli utenti)	Spesa utenti %	Spesa media per utente	
						Quota Comuni	Quota utenti
Piemonte	86.437.190	23.916.759	141.000	110.494.949	21,6	6.951	1.923
Valle d'Aosta	6.472.870	1.482.671	-	7.955.541	18,6	8.855	2.028
Lombardia	159.779.528	61.624.199	3.770.213	225.173.940	27,4	5.078	1.958
Trentino-Alto Adige	29.119.316	6.894.936	-	36.014.252	19,1	9.154	2.168
Veneto	69.136.247	20.153.866	340.460	89.630.573	22,5	6.120	1.784
FVG	19.572.172	4.561.730	-	24.133.902	18,9	7.033	1.639
Liguria	40.508.599	4.683.014	54.550	45.246.163	10,4	9.181	1.061
Emilia-Romagna	190.828.044	51.583.830	33.770	242.445.644	21,3	6.707	1.813
Toscana	95.116.067	26.654.855	14.000	121.784.922	21,9	6.634	1.859
Umbria	21.323.436	4.669.617	41.534	26.034.587	17,9	7.381	1.616
Marche	26.273.008	9.762.297	8.909	36.044.214	27,1	4.699	1.746
<b>Lazio</b>	<b>198.435.040</b>	<b>17.638.157</b>	<b>130.608</b>	<b>216.203.805</b>	<b>8,2</b>	<b>13.369</b>	<b>1.188</b>
Abruzzo	13.158.006	2.438.572	25.500	15.622.078	15,6	5.404	1.001
Molise	1.535.929	381.322	22.000	1.939.251	19,7	4.654	1.156
Campania	28.631.523	1.931.813	-	30.563.336	6,3	9.696	654
Puglia	18.724.114	2.830.365	-	21.554.479	13,1	5.251	794
Basilicata	3.889.861	1.210.979	29.861	5.130.701	23,6	3.582	1.115
Calabria	3.102.653	477.400	-	3.580.053	13,3	3.311	509
Sicilia	66.634.566	4.029.435	-	70.664.001	5,7	9.098	550
Sardegna	17.712.150	2.861.422	-	20.573.572	13,9	5.393	871
<b>ITALIA</b>	<b>1.096.390.319</b>	<b>249.787.239</b>	<b>4.612.405</b>	<b>1.350.789.963</b>	<b>18,5</b>	<b>7.104</b>	<b>1.618</b>

Note: Le spese comprendono quelle relative alle strutture comunali. Per utenti si intendono i bambini iscritti al 31 dicembre 2009.  
Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2011*.

Per quanto riguarda invece le strutture private convenzionate, in Italia il contributo a carico degli enti locali è pari mediamente a 2.218 euro a bambino, circa il 70% in meno della spesa sostenuta per i nidi pubblici, mentre la quota a carico delle famiglie è di 282 euro (l'83% in meno rispetto alle strutture pubbliche). Anche in questo caso, nel Lazio la quota a carico dei comuni (4.538 euro a bambino) è quasi il doppio della media nazionale, mentre quella a carico dell'utente (1.109 euro) è quattro volte superiore. Tutto ciò si riflette sulla percentuale di copertura della spesa a carico delle famiglie che è pari al 19,6%, ovvero più del doppio rispetto al caso dei nidi comunali (8,2%) (Tav. 3 e 4).

**Tav. 4 I contributi e le integrazioni alle rette per utenti di asili nido privati convenzionati o sovvenzionati: spesa e compartecipazione degli utenti per regione (euro 2009)**

Regioni	Quota Comuni singoli o associati	Quota utenti	Totale spesa impegnata (pubblica e degli utenti)	Spesa utenti %	Spesa media per utente	
					Quota Comuni	Quota utenti
Piemonte	3.193.340	22.569	3.215.909	0,7	3.103	22
Valle d'Aosta	96.949	-	96.949	-	4.617	-
Lombardia	25.675.683	1.346.881	27.022.864	5,0	2.035	107
Trentino-Alto Adige	5.326	5.757	11.083	51,9	888	960
Veneto	3.499.381	42.429	3.546.310	1,2	861	10
FVG	2.445.006	160.313	2.605.319	6,2	1.352	89
Liguria	1.007.171	15.329	1.022.500	1,5	1.477	22
Emilia-Romagna	3.459.603	282.466	3.742.069	7,5	1.218	99
Toscana	8.239.437	1.474.718	9.726.019	15,2	2.947	527
Umbria	1.176.745	-	1.176.745	-	516	-
Marche	1.021.459	54.252	1.075.711	5,0	1.675	89
<b>Lazio</b>	<b>28.332.913</b>	<b>6.921.729</b>	<b>35.254.642</b>	<b>19,6</b>	<b>4.538</b>	<b>1.109</b>
Abruzzo	600.648	198.187	798.835	24,8	1.761	581
Molise	13.500	-	13.500	-	1.038	-
Campania	103.100	20.298	123.398	16,4	889	175
Puglia	2.884.758	139.210	3.023.968	4,6	2.709	131
Basilicata	3.000	-	3.000	-	200	-
Calabria	967.202	13.800	981.002	1,4	1.318	19
Sicilia	1.203.819	70.864	1.274.683	5,6	5.101	300
Sardegna	1.723.194	117.850	1.841.044	6,4	1.574	108
<b>ITALIA</b>	<b>85.652.234</b>	<b>10.886.652</b>	<b>96.555.550</b>	<b>11,3</b>	<b>2.218</b>	<b>282</b>

Note: Le spese comprendono i contributi e le integrazioni alle rette per utenti di asili nido privati. Per utenti si intendono i bambini iscritti al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2011*.

La necessità di ricorrere in misura crescente all'offerta privata da parte dei comuni è evidente dall'analisi dei dati Istat 2011 che segnalano (Tav. 5), confrontando gli anni educativi 2008/2009 e 2009/2010, una leggera variazione in aumento dei bambini iscritti negli asili comunali (+2,1%) a fronte invece di un deciso aumento del numero di bambini accolti presso le strutture private in convenzione (+53,5%). Nello stesso periodo, nel Lazio il numero degli utenti degli asili nido comunali è aumentato del 2,7% mentre quello dei frequentanti i nidi convenzionati del 37,6%.

In alcune regioni le variazioni sono state molto più consistenti: la Sardegna ha visto crescere il numero di utenti nei nidi comunali del 29,1% ma quelli

dei nidi convenzionati sono aumentati del 1966% passando da 53 bambini a 1.095; anche in Lombardia, Puglia e Sicilia le variazioni degli utenti dei nidi convenzionati sono state superiori al 100%. Da notare infine l'arrivo di utenti (da 0 a 13) nei nidi comunali in Molise e la triplicazione (da 2 a 6) in Trentino Alto Adige.

Una contrazione abbastanza significativa del numero dei bambini nei nidi convenzionati si è invece avuta in Valle D'Aosta (-82,8%), e Campania (-74,9%) e Basilicata (-53,1) (Tav. 5).

**Tav. 5** Numero degli utenti degli asili nido comunali e convenzionati (anni 2008 e 2009)

Regioni	Utenti asili nido comunali	Utenti asili nido conven.	Utenti asili nido comunali	Utenti asili nido conven.	Utenti asili nido comunali	Utenti asili nido conven.
	2008		2009		var.%	var.%
Piemonte	12.489	665	12.436	1.029	-0,4	54,7
Valle d'Aosta	695	122	731	21	5,2	-82,8
Lombardia	32.080	6.261	31.468	12.615	-1,9	101,5
Trentino-Alto Adige	2.968	2	3.181	6	7,2	200,0
Veneto	10.591	3.399	11.297	4.062	6,7	19,5
FVG	2.604	1.070	2.783	1.808	6,9	69,0
Liguria	4.096	691	4.412	682	7,7	-1,3
Emilia-Romagna	27.516	1.563	28.450	2.840	3,4	81,7
Toscana	13.600	2.843	14.338	2.796	5,4	-1,7
Umbria	2.649	1.813	2.889	2.282	9,1	25,9
Marche	5.231	386	5.591	610	6,9	58,0
<b>Lazio</b>	<b>14.458</b>	<b>4.539</b>	<b>14.843</b>	<b>6.244</b>	<b>2,7</b>	<b>37,6</b>
Abruzzo	2.444	229	2.435	341	-0,4	48,9
Molise	319	0	330	13	3,4	n.a.
Campania	2.606	463	2.953	116	13,3	-74,9
Puglia	3.928	456	3.566	1.065	-9,2	133,6
Basilicata	946	32	1.086	15	14,8	-53,1
Calabria	789	458	937	734	18,8	60,3
Sicilia	8.558	106	7.324	236	-14,4	122,6
Sardegna	2.544	53	3.284	1.095	29,1	1.966,0
<b>ITALIA</b>	<b>151.111</b>	<b>25.151</b>	<b>154.334</b>	<b>38.610</b>	<b>2,1</b>	<b>53,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2011*.

Nel Lazio, negli ultimi 8 anni, è aumentato il numero di comuni coperti dal servizio di asilo nido che è passato dal 18,3% dell'anno educativo 2003/2004 al 33,9% del 2009/2010, con un incremento percentuale pari all'85,5%. Sempre nello stesso lasso di tempo si osserva inoltre un notevole miglioramento per gli indicatori sia di copertura territoriale (da 75,1 a 83,3, +10,9%) sia di presa in carico degli utenti del servizio (da 8,5 a 12,9, +52%) (Tav. 6).

L'indicatore di presa in carico dei servizi integrativi (come le *Tagesmutter*, ovvero persone, adegua-

tamente formate, che offrono educazione e cura a bambini di altri presso il proprio domicilio) è rimasto sostanzialmente stabile nel tempo e con un peso relativamente trascurabile (0,7%). Inoltre, la bassa percentuale di comuni coperti dai servizi integrativi (15,3%) e un indice di copertura territoriale non particolarmente elevato (53,4%) suggeriscono una scarsa appetibilità di tale tipologia di offerta e, di conseguenza, un maggiore ricorso al servizio tradizionale di asilo nido sia pubblico che privato.

**Tav. 6 I servizi socio-educativi per la prima infanzia nella regione Lazio**

<b>Indicatori territoriali Lazio</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>	<b>2005/2006</b>	<b>2007/2008</b>	<b>2008/2009</b>	<b>2009/2010</b>
<b>Asili nido</b>						
Percentuale di comuni coperti dal servizio	18,3	19,0	21,2	27,8	23,0	33,9
Indice di copertura territoriale del servizio (per 100 residenti 0-2 anni)	75,1	74,9	76,0	81,3	77,2	83,3
Indicatore di presa in carico degli utenti (per 100 residenti 0-2 anni)	8,5	8,8	9,6	11,0	11,8	12,9
<b>Servizi integrativi</b>						
Percentuale di comuni coperti dal servizio	12,4	14,8	19,3	21,2	10,6	15,3
Indice di copertura territoriale del servizio (per 100 residenti 0-2 anni)	5,8	53,9	57,8	58,0	52,5	53,4
Indicatore di presa in carico degli utenti (per 100 residenti 0-2 anni)	0,8	1,5	1,4	0,9	0,8	0,7
<b>Totale servizi per l'infanzia</b>						
Percentuale di comuni coperti dal servizio	28,0	30,4	35,2	44,4	30,7	39,2
Indice di copertura territoriale del servizio (per 100 residenti 0-2 anni)	78,0	76,4	80,2	84,5	79,3	84,0
Indicatore di presa in carico degli utenti (per 100 residenti 0-2 anni)	9,3	10,3	11,0	11,9	12,6	13,6

Fonte: Istat, offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2011.

## 2. Il quadro normativo

---

### 2.1 La legislazione statale

L'assistenza alla prima infanzia (offerta, a partire dall'800, tramite enti religiosi e privati con finalità principalmente filantropiche e assistenziali) è stata oggetto di un primo intervento pubblico durante il fascismo, con l'istituzione dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'Infanzia (di seguito, OMNI), con L. 2277/1925, per poi trovare pieno riconoscimento come servizio sociale di interesse pubblico negli anni '70 con la L. 1044/1971 che all'art. 1 definiva espressamente l'assistenza negli asili-nido ai bambini di età fino a tre anni come "un servizio sociale di interesse pubblico".

La medesima legge prevedeva lo stanziamento di fondi speciali da assegnare alle regioni che avrebbero poi concesso finanziamenti ai comuni per la costruzione di 3.800 asili nido da realizzarsi nel periodo 1972-1976<sup>5</sup>.

La legge istitutiva già prevedeva, tra l'altro, il coinvolgimento di diversi livelli di governo (stato, regioni e comuni) nell'offerta del servizio, anticipandone così l'attuale assetto organizzativo. In particolare, mentre lo Stato provvedeva alla programmazione e alla fissazione di obiettivi quantitativi di offerta, alle regioni fu riservato il compito di fissare i criteri generali per "la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido" (art. 6 L. 1044/1971), la cui implementazione doveva avvenire a livello di enti locali<sup>6</sup>.

Nel 1975 la L. 698/1975 ha soppresso l'OMNI e trasferito alle regioni le relative funzioni amministrative.

Successivamente, il Decreto del Ministero degli Interni del 31 dicembre 1983 (Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda in-

dividuale) ha inserito gli asili nido tra i servizi pubblici a domanda individuale richiedendo, di conseguenza, la compartecipazione economica delle famiglie ai costi del servizio.

L'attuale assetto organizzativo del servizio è determinato dalla L. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che prevede, come si diceva, l'interazione di diversi livelli di governo ognuno con specifiche funzioni.

Allo Stato sono attribuite funzioni di programmazione nazionale dell'offerta dei servizi, con la definizione sia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sia del cofinanziamento delle iniziative relative all'offerta di servizi intraprese dai livelli inferiori di governo attraverso la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali (art. 9 L. 328/2000).

Alle regioni è riservato il compito di programmazione territoriale dei servizi, la definizione delle necessarie caratteristiche organizzative e gestionali, nonché la ripartizione tra i comuni dei fondi assegnati dal governo centrale o stanziati ed erogati a livello regionale (art. 8 L. 328/2000)<sup>7</sup>.

I comuni sono invece responsabili dell'erogazione dei servizi, delle procedure di autorizzazione e accreditamento di soggetti pubblici o privati coinvolti nell'offerta di servizi sociali e della determinazione dei parametri di valutazione ai fini dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi (art. 6 L. 328/2000).

A fronte di un'evidente carenza di offerta di strutture per la prima infanzia rispetto alla domanda, la L. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) ha promosso lo sviluppo di un sistema territoriale dei servizi socio-educativi, ampliando l'offerta formativa rivolta ai bambini dai 24 ai 36 mesi di età, attraverso la creazione di nuovi servizi da articolarsi secondo diverse tipologie, con priorità per quelli qualificati come sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia (sezioni ponte o primavera).

Era stato inoltre previsto, in sede di Conferenza unificata, l'attuazione di un piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi al fine di favorire il conse-

---

<sup>5</sup> Il piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali, definito proprio dalla legge 1041/71, fu rifinanziato una sola volta con la legge 29 novembre 1977 n. 891. Ciò nonostante, dei 3.800 asili nido previsti ne furono realizzati solamente 1.388.

<sup>6</sup> La potestà legislativa sugli asili nido è quindi di competenza delle regioni, nell'ambito dei principi fondamentali fissati dallo Stato. Tale attribuzione è dovuta al ruolo formativo ed educativo svolto dagli asili nido, riconosciuto ultimamente anche con le sentenze 270/2003 e 320/2004 della Corte Costituzionale, che inquadrano il servizio degli asili nido in parte nella materia dell'istruzione e in parte in quella della tutela del lavoro, entrambe ricomprese nel comma 3 dell'art. 117 della Costituzione.

<sup>7</sup> Alle province è demandata la raccolta di informazioni sui bisogni locali, e la gestione della formazione professionale di base e di aggiornamento (art. 7 L. 328/2000).

guimento, entro il 2010, dell'obiettivo comune europeo della copertura territoriale del 33% per la fornitura di servizi all'infanzia (bambini al di sotto dei tre anni), come fissato dall'Agenda di Lisbona.

Tale piano, approvato in Conferenza Unificata il 26 settembre 2007, con un'intesa tra il Governo, le regioni e le autonomie locali, ha previsto l'incremento dei posti disponibili e lo sviluppo di una rete integrata ed estesa su tutto il territorio nazionale comprendente sia gli asili nido, sia i servizi integrativi, inclusi quelli offerti nei luoghi di lavoro<sup>8</sup>. A tal fine, la Finanziaria 2007 ha previsto una spesa di 300 milioni di euro per il triennio 2007-2009. Altre risorse (50 milioni di euro) sono inoltre state reperite dal Fondo per le politiche della famiglia, di cui 10 milioni di euro appositamente dedicati all'attuazione delle sezioni primavera.

Ulteriori stanziamenti sono stati previsti dal DL 159/2007<sup>9</sup>, che ha indirizzato 25 milioni di euro allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi e dal DM 7 dicembre 2007 che ha aggiunto ulteriori 25 milioni di euro da destinarsi alle stesse finalità provenienti dal Fondo per le politiche della famiglia.

La finanziaria 2008 ha inoltre aumentato da 100 a 170 milioni di euro lo stanziamento per il 2008. Ad oggi, tuttavia, il piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, dopo essere stato finanziato con 446 milioni di euro nel triennio 2007-2009, di cui 100 milioni nel 2009, non ha più ricevuto ulteriori stanziamenti.

Una politica espansiva dei servizi all'infanzia ha invece trovato spazio anche nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 che coinvolge otto regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) nel raggiungimento di determinati target quantitativi relativi a quattro obiettivi di servizio ritenuti strategici per lo sviluppo del mezzogiorno: istruzione, servizi di cura alla persona, gestione dei rifiuti e gestione delle risorse idriche.

L'obiettivo è di accrescere, nelle regioni interessate, la fruizione dei servizi per l'infanzia al fine di agevolare in via indiretta la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

---

<sup>8</sup> L'attuazione del Piano è sottoposta a un monitoraggio semestrale a cura del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>9</sup> Si veda la L. 222/2007 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante "interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale" - Art. 45. Integrazione dei finanziamenti dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del Fondo politiche sociali

La L. 42/2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" ha invece fissato un quadro normativo di riferimento entro cui definire nel dettaglio, attraverso l'emanazione di decreti attuativi, il sistema di finanziamento delle funzioni svolte dai governi locali con graduale abbandono del criterio della spesa storica nel finanziamento dei servizi. Per le spese relative alle "funzioni fondamentali" di cui all'art. 117 secondo comma (lettera p) della Costituzione, tra cui rientrano gli asili nido, (art. 21 L. 42/2009), la legge prevede il finanziamento integrale secondo il criterio del fabbisogno standard. Il recente D.Lgs. 216/2010 recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard dei Comuni, Città metropolitane e Province" avrebbe dovuto dare contenuto operativo a quanto previsto dalla L. 42/2009, ma si limita a definire solo la pianificazione temporale e le indicazioni di massima cui ci si dovrà uniformare nella fase di determinazione dei fabbisogni standard.

## 2.2 La legislazione regionale

A partire dagli anni settanta, la normativa della Regione Lazio è intervenuta più volte a disciplinare il settore: prima dettando norme per la realizzazione degli asili nido (LR 5/1973), successivamente per consentire a operatori privati, e previo possesso di regolare autorizzazione regionale, di aprire e gestire, anche a scopo di lucro, asili nido o strutture comunque denominate, destinati all'ospitalità dei bambini da 0 a 3 anni (non ancora compiuti), (LR 59/1980).

Negli anni novanta, con la LR 67/1990 si è deciso il trasferimento delle competenze in materia di asili nido ai comuni, i quali vi provvedono tramite i competenti municipi. A distanza di venti anni, la LR 3/2000 è intervenuta a integrare la LR 59/1980 introducendo la necessità di un piano di localizzazione rapportato alle documentate esigenze demografiche e produttive, ammettendo i cambi di destinazione d'uso di edifici o parti di essi in tutte le zone urbanistiche del piano regolatore generale per la realizzazione di asili nido pubblici e privati, micro nidi, spazi per bambine e bambini e simili, e autorizzando l'apertura di asili nido presso le strutture di lavoro.

Recentemente, la LR 12/2011 ha modificato gli standard minimi relativi al numero di operatori e di metri quadri per bambino, ora pari rispettivamente a 7 bambini per educatore e a 6 metri quadri per bambino, rispetto ai 6 bambini e ai 10 metri quadri stabiliti dalla normativa precedente.

Infine, la regolamentazione del servizio è stata integrata dal disposto di due Deliberazioni della

Giunta regionale: la DGR 2699/1998, che ha definito gli adempimenti in capo agli enti locali in merito al rilascio, sospensione e revoca dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento degli asili nido privati, e la DGR 19-1361/2000 che ha introdotto lo spazio Be.Bi. qualificandolo come struttura integrativa ai servizi nido e fissando la superficie minima a 60 metri quadri.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, la DGR 490/2004 ha sancito la ripartizione delle risorse del fondo per la costruzione e la gestione degli asili nido e dei micro nido aziendali, di cui all'art. 70 della L. 448/2001 (legge finanziaria 2002), attribuendo ai Comuni il compito di valutare l'ammissibilità delle proposte formulate e definire una graduatoria di priorità.

Da ultimo, introducendo una diversa modalità di contribuzione alla copertura delle spese a carico delle famiglie, e aumentando così in via indiretta la percentuale di copertura pubblica del servizio, la Regione Lazio, con la DGR 87/2011<sup>10</sup>, ha destinato risorse finanziarie al programma-intervento "Sostegno economico per le famiglie in lista di attesa presso asili nido pubblici o che sono residenti in comuni privi di asili nido pubblici che utilizzano asili privati autorizzati" indicando espressamente i criteri e le modalità di utilizzazione delle risorse da parte dei Comuni, destinatari delle stesse. Tra di essi figura Roma Capitale, assegnataria del 50% delle risorse finanziarie disponibili (pari a 1.000.000 di euro).

L'intervento è rivolto a sostenere economicamente quelle famiglie romane che, rimaste in lista di attesa durante l'anno educativo 2010-2011, hanno utilizzato, nel medesimo anno, un asilo nido o micro nido privato autorizzato o un servizio alternativo autorizzato per i propri figli di età compresa tra 0 e 3 anni.

A fine settembre 2011 Roma Capitale, dopo aver verificato la regolarità e l'ammissibilità delle domande, ha formulato la graduatoria degli aventi diritto, in base all'ISEE posseduto dalla famiglia richiedente, sino a concorrenza dello stanziamento assegnato.

### **2.3 La regolamentazione comunale**

Il regolamento degli asili nido di Roma Capitale definisce gli stessi come "un servizio educativo e sociale di interesse pubblico che il Comune di Roma

rivolge ai bambini e alle loro famiglie" (DCC 45/1996) e stabilisce, nel contempo, modalità di gestione, organizzazione e funzionamento e i requisiti d'ammissione al servizio.

Successivamente, il crescente aumento della domanda cui non è seguito un analogo aumento dell'offerta di posti, con l'inevitabile creazione aumento delle liste d'attesa, ha reso necessari ulteriori interventi da parte dell'amministrazione.

Con la DGC 1252/1999 è stata pertanto prevista la possibilità di realizzare servizi innovativi e integrativi agli asili nido comunali: i micro-nidi, per l'accoglienza di bambini dai 3 mesi ai tre anni, e gli spazi Be.Bi. per bambini da 18 mesi a 3 anni, con un rapporto pari a un educatore ogni 8 bambini.

Per dare attuazione a quanto stabilito dalla LR 3/2000, che ha consentito il cambio di destinazione d'uso di edifici, Roma Capitale, con DCC 9/2003 e sulla base della consistenza delle liste di attesa nei singoli nidi comunali, ha approvato il Piano di Localizzazione per permettere la riconversione, con destinazione d'uso anche temporaneo, di strutture già esistenti, al fine di attivare servizi per la prima infanzia.

In pratica, il procedimento prevede che, per ogni singolo municipio, venga identificato il numero delle strutture potenzialmente attivabili tenendo conto della capienza massima e minima fissata dalla normativa vigente per i servizi integrativi<sup>11</sup>. Contestualmente sono state approvate le specifiche tecniche ed educative per il rilascio delle autorizzazioni all'apertura e funzionamento delle strutture, attribuendo ai municipi la competenza per l'istruttoria ed il rilascio dei titoli abilitativi. La valutazione dei progetti in deroga ai contenuti tecnico/educativi fissati dalla delibera o dal Piano regolatore è invece demandata a una commissione centrale.

Proprio al fine di evitare fenomeni di capacità inutilizzata, la DGC 224/2003 ha offerto la possibilità di un incremento del 15% dei bambini frequentanti, calcolato sulla base statistica delle assenze, al fine di poter sfruttare, a capacità ricettiva invariata, il numero di assenze fisiologiche per incrementare i posti offerti e ridurre le liste di attesa.

Sempre con l'obiettivo di espandere e qualificare l'offerta complessiva dei servizi per la prima infanzia, la successiva DGC 500/2003 ha permesso a nidi, micro-nidi e spazi Be.Bi. privati autorizzati di

<sup>10</sup> DGR 87/2011 recante "DGR 434/2010. Interventi di conciliazione dei tempi di vita e lavoro finanziati con le risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità per l'anno 2009. Criteri e modalità di utilizzazione delle risorse assegnate"

<sup>11</sup> Da 12 a 30 posti per i micro-nidi e gli spazi Be.Bi., da 31 a 60 posti per i nidi.

accedere al convenzionamento tramite una procedura di accreditamento.

L'accreditamento e il successivo convenzionamento ha durata biennale ed è sottoposto a verifica annuale da parte di Roma Capitale, che provvederà alla complessiva verifica del permanere di tutte le condizioni che hanno consentito l'autorizzazione e l'accreditamento (il rinnovo dell'accreditamento va richiesto entro il mese di febbraio, con domanda contenente dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, del permanere delle condizioni già dichiarate nella precedente richiesta ovvero, e in caso di sopraggiunte variazioni, della loro specifica descrizione). L'Amministrazione capitolina, nei limiti delle disponibilità finanziarie annualmente stanziare, garantisce quindi una contribuzione per ogni bambino inserito, a prescindere dalla retta praticata da ciascuna struttura accreditata. Il contributo

viene corrisposto in relazione alla tipologia della struttura, nido, micro-nido o spazio Be.Bi., e alle fasce orarie di funzionamento. Il totale dovuto alla struttura è ripartito in due quote: una erogata dall'utente nella misura corrispondente alla fascia I-SEE di appartenenza e l'altra corrisposta direttamente dall'amministrazione al soggetto erogatore del servizio, ad integrazione di quanto corrisposto dall'utente; ulteriori integrazioni vengono poi riconosciute per ogni bambino portatore di handicap accolto nella struttura. Con la DGC 209/2010 è stato fissato, con decorrenza dall'anno educativo 2010-2011, l'orario massimo di funzionamento delle strutture educative, accreditate e convenzionate (dalle ore 8,00 alle ore 16,30) e sono state determinate le nuove fasce orarie e le relative rette, per i diversi servizi (Tav. 7).

**Tav. 7 Le rette corrisposte alle strutture private convenzionate (anno educativo 2010/2011)**

Struttura	Fascia oraria	Rette posto/mese/bambino al lordo della quota contributiva utente
		euro
Nido, micro-nido	8,00-14,30	640
Nido, micro-nido	8,00-16,30	715
Spazio Be.Bi.	n.a.	506

Fonte: elaborazioni Agenzia su DGC 209/2010.

Sempre con riferimento alle rette, sono esenti dal pagamento delle quote contributive gli utenti appartenenti a nuclei familiari seguiti dai servizi sociali e segnalati in tal senso dai medesimi mentre per i nidi e micro-nidi convenzionati la misura della contribuzione è identica a quella che, secondo la fascia oraria prescelta e il valore ISEE, l'utente avrebbe titolo a pagare per la frequenza ai nidi comunali.

Recentemente l'Assemblea Capitolina, con la DAC 4/2010, si è proposta di rivedere gli attuali sistemi tariffari e i correlati regimi di agevolazione tariffaria per modularli in base alla capacità contributiva della famiglia. Il processo avverrà in due fasi e, nella prima di esse, si applicheranno sistemi di correzione per l'accesso alle agevolazioni, in relazione non

solo al dato numerico della composizione del nucleo familiare e dell'età dei figli, ma anche a fattori di gravosità finanziaria temporanea come il carico spese per le cure mediche o per il rimborso dei mutui. La seconda fase attuativa prevede la creazione di "quoziente familiare" (in pratica un ISEE locale calibrato attraverso un coefficiente di misurazione della capacità economica delle famiglie), determinato sulla base di un complesso di fattori oggettivi incidenti sulla capacità contributiva.

L'introduzione di tali istituti è stata avviata proprio nel settore educativo e scolastico con la rimodulazione delle tariffe dei nidi e delle mense scolastiche attraverso l'applicazione di diversi sconti in base al numero dei figli.

### 3. Analisi della domanda

Per poter analizzare la domanda di servizi alla prima infanzia occorre in primo luogo distinguere tra domanda potenziale e domanda effettiva. La domanda potenziale è data dal numero dei bambini sotto i 3 anni di età, mentre quella effettiva può essere vista come somma delle domande di frequenza agli asili nido rivolte sia al servizio pubblico sia ai privati. Accanto a queste due grandezze, di cui si tratterà più avanti, esiste una terza tipologia di domanda composta non solo dalla quota di richiedenti il servizio ma anche da coloro che rinunciano in partenza a “domandare” l’iscrizione ai nidi pubblici (o convenzionati). Questo avviene per almeno due ordini di motivi: da una parte, la presenza di criteri che regolano l’accesso al servizio prevalentemente legati alla condizione familiare e lavorativa (che può scoraggiare alcune tipologie di famiglia dal presentare la domanda); dall’altra, la percezio-

ne di liste di attesa eccessivamente lunghe. Analoghi effetti possono avere sia una localizzazione degli asili difficilmente raggiungibile dalle abitazioni o dal luogo di lavoro dei genitori sia il costo delle rette.

In merito, è interessante ricordare i risultati della seconda edizione dell’indagine campionaria sulle nascite, condotta nel 2005 dall’Istat su un campione di circa 50 mila madri che, analizzando le scelte di affidamento dei bambini in funzione delle condizioni lavorative, consente di stimare in via indiretta la domanda potenziale di servizi socio-educativi per la prima infanzia (Tav. 8).

Secondo i dati Istat, la quasi totalità delle madri lavoratrici (91,1%) affida ad altri il proprio bambino, mentre solo il 10,4% delle non lavoratrici ricorre a tale soluzione.

**Tav. 8 Modalità di cura e affidamento del bambino, distribuzione percentuale (2005)**

Modalità di cura e affidamento del bambino	Totale madri	Lavoratrici	Non lavoratrici*
Cura da parte dei genitori	45,7	7,3	86,2
Affidamento ad altri inferiore a tre ore al giorno	2,5	1,6	3,4
Affidamento ad altri per almeno 3 ore al giorno	51,7	91,1	10,4
<i>Nonni</i>	29,2	51,1	6,2
<i>Altri familiari e amici</i>	1,7	3,0	0,3
<i>Baby sitter</i>	4,9	9,0	0,5
<i>Nido pubblico</i>	7,6	13,5	1,4
<i>Nido privato</i>	7,9	13,8	1,9
<i>Altre strutture</i>	0,4	0,7	0,1

(\*) incluse le madri occupate in aspettativa dal lavoro (5% del totale).

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Indagine campionaria sulle nascite, 2005.

Per entrambe le tipologie di madri, l’iscrizione ad un asilo nido, pubblico o privato, rappresenta un’opzione secondaria (circa il 30%), mentre il ricorso ad una baby-sitter è una soluzione scelta quasi esclusivamente dalle madri lavoratrici anche se con percentuali residuali (10%) (Fig. 2).

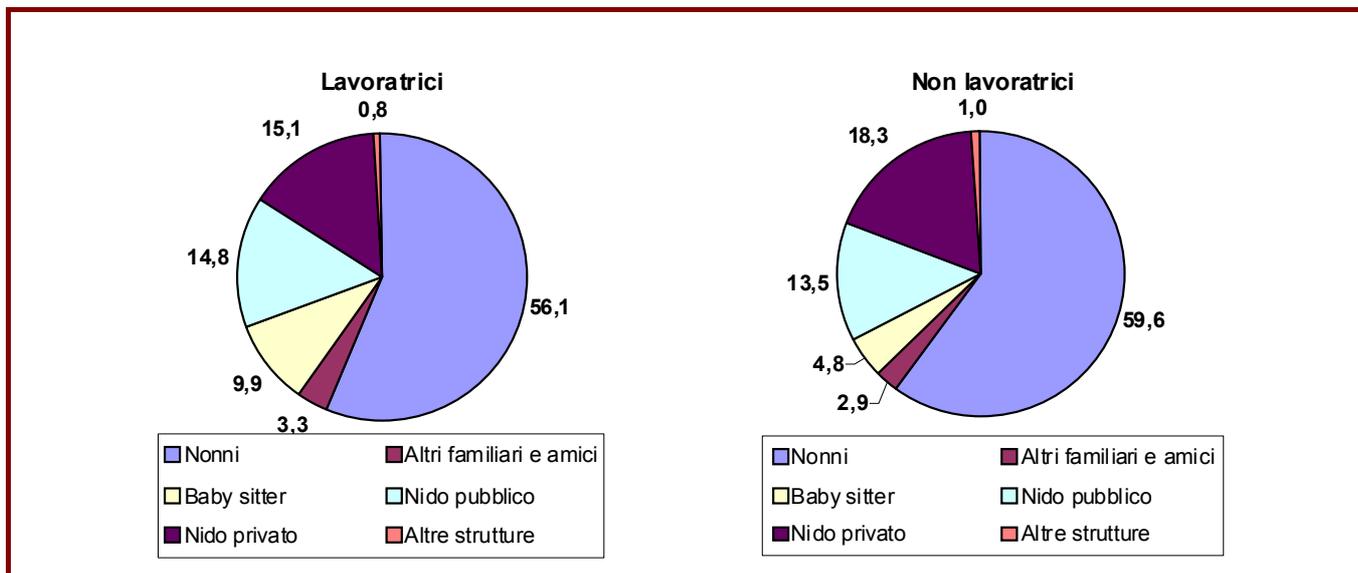
Limitandosi alle altre forme di affidamento, la scelta non sembra influenzata in maniera particolare dalla posizione occupazionale delle madri: quelle che lavorano ricorrono maggiormente a risorse diverse dai

genitori rispetto alle madri che non lavorano, ma sia le une che le altre, quando si rivolgono all’esterno del proprio nucleo familiare preferiscono, nella maggioranza dei casi (circa il 60%), le cure dei nonni (Fig. 2).

Il ricorso ai nidi pubblici è in entrambe le situazioni pari al 14-15%, anche se nel caso delle lavoratrici tale grandezza si riferisce al 91% delle donne che hanno preso tale decisione rispetto al 10% delle non lavoratrici (Tav. 8).

Fig. 2

**Scelte di affidamento ad altri per almeno 3 ore al giorno in funzione dell'attività svolta dalla madre (valori percentuali)**



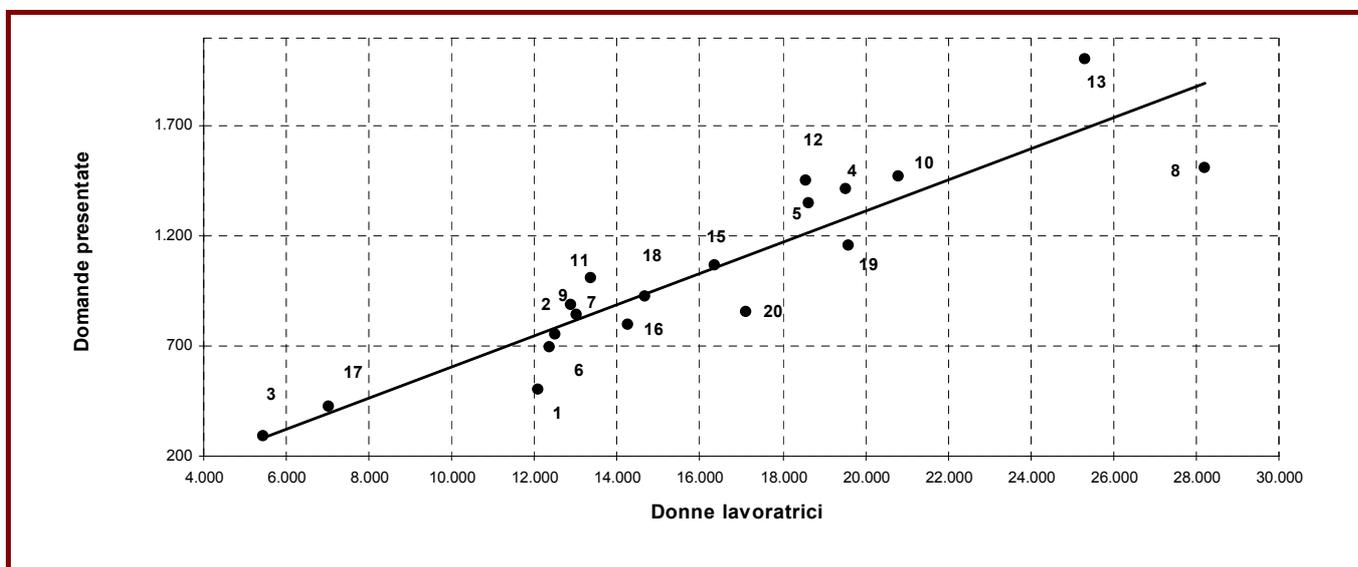
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Indagine campionaria sulle nascite, 2005.

La maggiore propensione nella condizione lavorativa a domandare servizi per la prima infanzia è comunque dimostrata anche dai dati sperimentali. Nella città di Roma, ad esempio, si evidenzia una

chiara correlazione positiva tra il numero delle donne lavoratrici presenti nei diversi municipi e quello delle domande di ammissione al nido presentate per l'anno educativo 2009/2010 (Fig. 3).

Fig. 3

**Donne lavoratrici e domande presentate nei municipi a Roma (anno educativo 2009/2010)**



Nota: il numero di donne occupate è stato stimato.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Occupazione 2009 e Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Interessante è poi l'analisi delle motivazioni di chi sceglie di non avvalersi dei servizi di asilo nido pubblico e privato (Tav. 9). L'indagine Istat ha evidenziato che in Italia il mancato utilizzo dell'asilo nido riflette nella maggior parte dei casi (72%) una

libera determinazione tra le madri che si prendono personalmente cura del proprio bambino. Nel restante 28% si è trattato di una scelta obbligata che ha riguardato in termini assoluti circa 56.000 bambini: i due fattori che maggiormente scoraggiano il

ricorso al servizio sono le rette eccessivamente elevate (28,5%), la mancanza di asili nelle vicinanze (22,3%) e la penuria di posti disponibili (19,6%). Esiste poi una quota di domanda non soddisfatta dall'organizzazione e dalle modalità con cui il servizio viene offerto (ad esempio, gli orari nel 15,5% dei casi), che potrebbe invece essere intercettata da un'offerta articolata con servizi integrativi diversificati per caratteristiche strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento. D'altronde, sembra che laddove la qualità e diversità dell'offerta dei nidi è alta, la maggior fiducia verso le strutture si traduce in una domanda crescente, mentre i costi elevati del servizio sembrano frenare la domanda solo in caso di offerta percepita di bassa qualità mentre hanno un ruolo più trascurabile dove il grado di soddisfazione è medio-alto (si veda CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro,

*Osservazioni e proposte "Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi", maggio 2010, p. 15).* Nel Lazio, quasi il 69% delle madri ha liberamente scelto di non usufruire del servizio mentre l'utilizzo degli asili nido è scoraggiato soprattutto dalla carenza di posti disponibili e di strutture (indicati rispettivamente dal 26,8% e il 24,3% delle mamme quali giustificazioni del mancato ricorso al servizio).

L'ammontare delle rette non viene invece percepito quale fattore particolarmente ostativo, come invece avviene in Lombardia, Veneto e Friuli Venezia Giulia, dove l'eccessiva onerosità delle rette disincentiva più del 40% delle mamme del campione. Solo l'11% delle mamme del Lazio ha poi trovato gli orari inconciliabili o è stata costretta a rinunciare al servizio ritirando il proprio bambino.

**Tav. 9** Bambini che non frequentano l'asilo nido e motivi per cui non hanno potuto farlo, per regione di residenza 2005 (valori percentuali)

Regione	Bambini le cui madri non vogliono che frequentino l'asilo nido	Bambini le cui madri avrebbero voluto che frequentassero o l'asilo nido	Motivi della mancata frequenza %					Totale
			Mancanza di asili nel comune o asili troppo distanti	Mancanza di posti	Retta troppo cara	Orari inconciliabili/l'ho ritirato	Altri motivi	
Piemonte	69,2	30,8	20,9	27,0	28,4	9,7	14,1	100
Valle	77,0	23,0	36,0	19,3	18,4	14,0	12,3	100
Lombardia	75,0	25,0	17,4	11,1	43,9	17,5	10,0	100
Trentino-Alto Adige	73,1	26,9	45,2	10,1	28,0	5,4	11,3	100
Veneto	71,4	28,6	12,5	8,1	45,0	24,9	9,5	100
F.V.G.	72,5	27,5	8,1	18,4	44,6	10,3	18,7	100
Liguria	70,6	29,4	18,3	28,1	13,7	28,6	11,3	100
Emilia-Romagna	68,3	31,7	8,5	41,8	30,1	11,5	8,1	100
Toscana	67,4	32,6	12,3	34,4	32,9	13,1	7,3	100
Umbria	67,6	32,4	22,2	15,7	30,9	17,0	14,2	100
Marche	71,8	28,2	8,0	34,8	27,1	15,3	14,8	100
<b>Lazio</b>	<b>68,6</b>	<b>31,4</b>	<b>24,3</b>	<b>26,8</b>	<b>18,1</b>	<b>11,0</b>	<b>19,8</b>	<b>100</b>
Abruzzo	70,7	29,3	36,5	13,1	12,7	19,1	18,6	100
Molise	66,4	33,6	66,1	2,1	9,1	12,7	10,0	100
Campania	72,9	27,1	41,7	4,3	15,3	17,3	21,5	100
Puglia	72,6	27,4	29,0	5,7	17,6	14,6	33,1	100
Basilicata	63,8	36,2	59,3	10,3	14,3	8,3	7,8	100
Calabria	72,4	27,6	52,0	4,2	13,3	20,8	9,8	100
Sicilia	77,4	22,6	23,7	28,3	10,5	15,8	21,6	100
Sardegna	67,3	32,7	48,6	11,8	15,4	14,6	9,6	100
<b>Italia</b>	<b>71,7</b>	<b>28,3</b>	<b>22,3</b>	<b>19,6</b>	<b>28,5</b>	<b>15,5</b>	<b>14,2</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Indagine campionaria sulle nascite, 2005.

Concentrando ora l'analisi ai dati di Roma, si osserva che la domanda potenziale, rappresentata dalla popolazione da 0 a 2 anni, era al 31 dicembre 2009 pari a 77.427 bambini, con un aumento di quasi il 2% rispetto all'anno precedente (76.138), e una distribuzione sostanzialmente omogenea a livello territoriale rispetto al totale della popolazione,

pari a poco meno del 3%. Solo nei Municipi VIII e XIII il valore è superiore al 3% e pari rispettivamente del 3,7 e del 3,2. I valori più bassi si riscontrano invece nei Municipi I e III dove l'utenza potenziale al 2009 rappresenta rispettivamente appena il 2,1% e il 2,2% della popolazione residente (Tav. 10).

**Tav. 10 Bambini residenti nei vari municipi della città di Roma (in valore assoluto e in percentuale rispetto alla popolazione)**

Municipi	Popolazione tra 0 e 2 anni (31 dicembre 2008)		Popolazione tra 0 e 2 anni (31 dicembre 2009)	
	v.a.	% rispetto alla popolazione	v.a.	% rispetto alla popolazione
I	2.678	2,1%	2.732	2,1%
II	2.855	2,3%	2.906	2,4%
III	1.144	2,1%	1.181	2,2%
IV	5.129	2,6%	5.192	2,6%
V	4.470	2,5%	4.452	2,5%
VI	2.876	2,3%	2.920	2,4%
VII	3.263	2,7%	3.231	2,6%
VIII	8.032	3,6%	8.674	3,7%
IX	2.957	2,3%	3.004	2,4%
X	5.077	2,8%	5.247	2,9%
XI	3.382	2,5%	3.381	2,5%
XII	5.133	3,0%	5.127	2,9%
XIII	6.869	3,2%	7.119	3,2%
XV	4.157	2,8%	4.129	2,7%
XVI	3.619	2,5%	3.646	2,6%
XVII	1.453	2,1%	1.512	2,2%
XVIII	3.680	2,7%	3.639	2,6%
XIX	5.128	2,8%	4.967	2,7%
XX	4.236	2,9%	4.368	2,8%
<b>TOT.</b>	<b>76.138</b>	<b>2,7%</b>	<b>77.427</b>	<b>2,7%</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat.

Oltre alla domanda potenziale, è interessante analizzare in quale misura si manifesti nei singoli municipi la scelta di ricorrere o meno al servizio pubblico o convenzionato da parte delle famiglie.

Se si utilizza come misura della domanda effettiva il numero di domande d'iscrizione presentate per 100 bambini residenti tra 0 e 2 anni, si osserva invece che il dato a livello municipale presenta differenze anche significative pur risultando sostanzialmente stabile nei due anni educativi (Fig. 4).

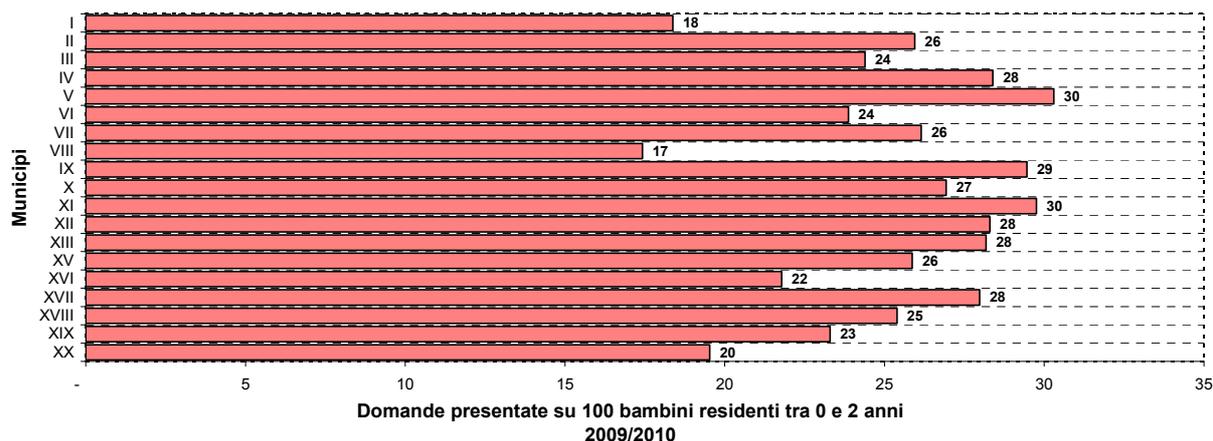
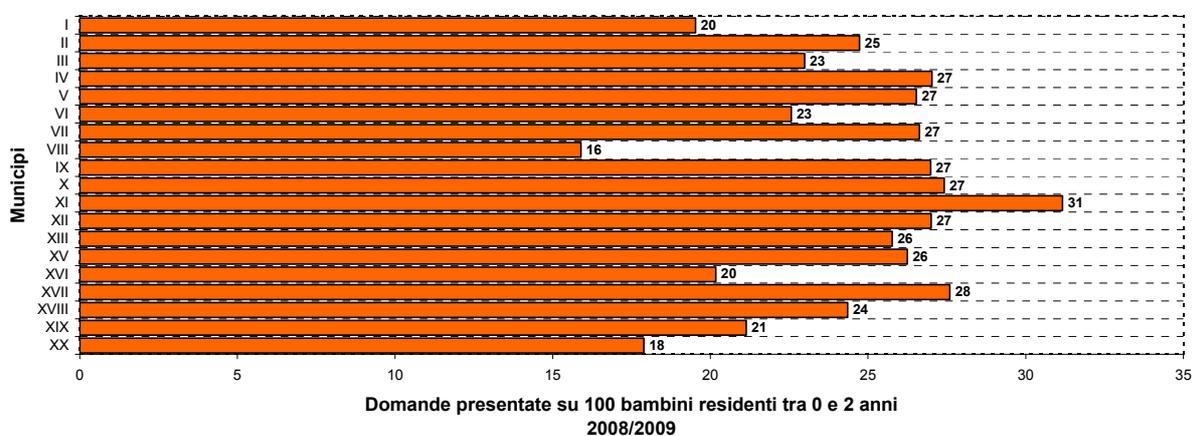
Ad esempio, per entrambe le annualità considerate, nel Municipio XI, a fronte di un numero di bambini residenti sostanzialmente invariato tra il 2008 e il 2009, si riscontra il maggior numero di richieste

(rispettivamente 30 e 31 domande ogni 100 bambini residenti) mentre nel Municipio VIII, dove il numero di bambini è cresciuto di 642 unità nel biennio considerato, il minor numero (16 e 17).

La media nei due anni educativi è comunque di 24-25 domande ogni 100 bambini residenti con una variazione in aumento che è stata massima (da 27 a 30 domande) nel Municipio V. Il numero di domande è invece diminuito (così come la percentuale di bambini sulla popolazione residente, come già evidenziato in Tav. 10) solo nel Municipio I (da 20 a 18) e nel VII (da 27 a 26), mentre è rimasto assolutamente invariato nei Municipi X e XV.

Fig. 4

## Domande presentate su 100 bambini residenti tra 0 e 2 anni



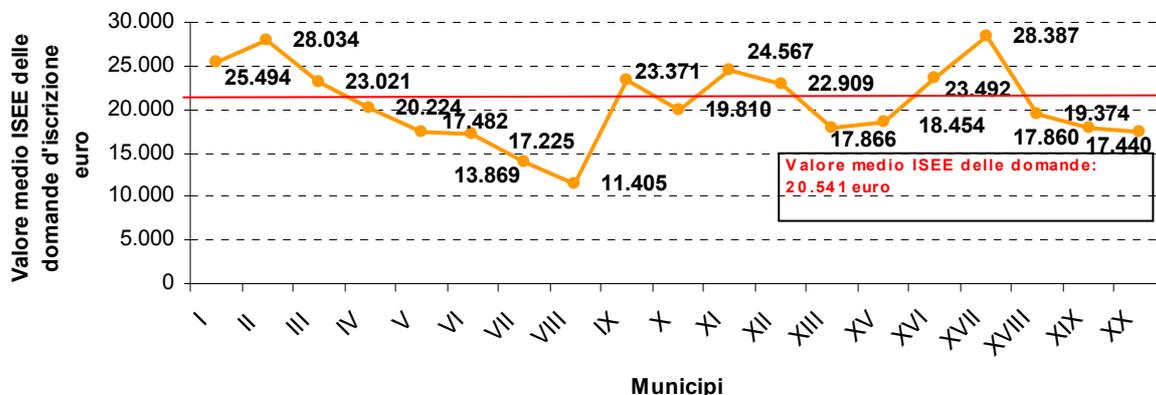
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

D'altra parte è curioso notare come nel Municipio XI l'ISEE medio sia molto elevato mentre proprio nell'VIII l'ISEE medio sia il più basso; tale circostanza può avvalorare l'ipotesi di un maggior ricorso all'affidamento esterno da parte di quei nuclei familiari in cui entrambi i genitori lavorano (Fig. 5). D'altronde, nel 2006, la Banca d'Italia in una sezione di approfondimento sulle modalità di cura dei bambini con meno di tre anni, contenuta nell'inda-

gine "I bilanci delle famiglie italiane nel 2006" aveva già evidenziato come l'effettivo accesso all'asilo tenda ad essere crescente al crescere delle condizioni reddituali, sia dell'intera famiglia, sia con riferimento al solo salario della madre (si veda Zollino F., *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda*, *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, settembre 2008, pag. 16).

Fig. 5

Valore medio ISEE delle domande d'iscrizione al nido nei municipi (2009/2010)



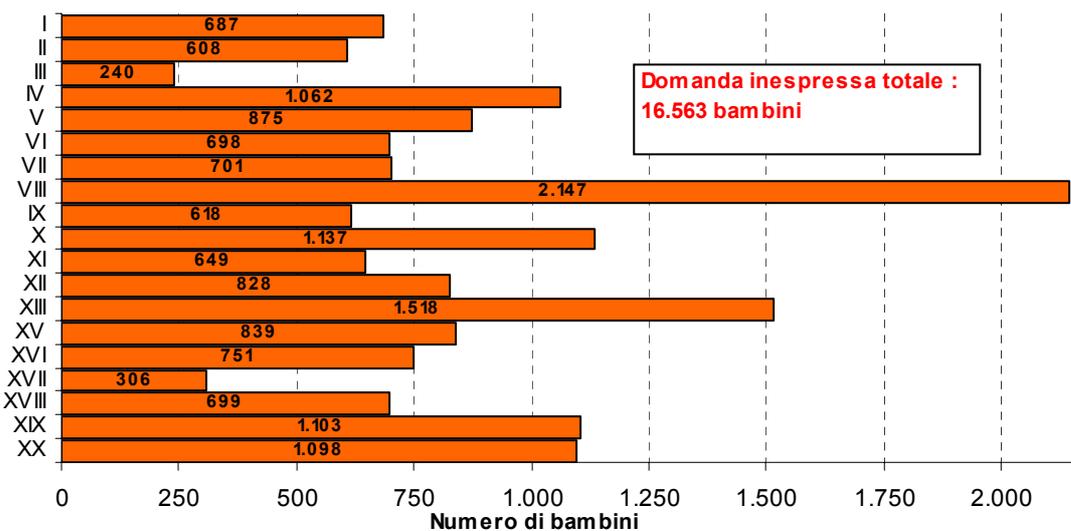
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

L'indagine campionaria sulle nascite dell'Istat appena discussa può essere utilizzata per stimare un'altra importante grandezza: la domanda inespressa, composta da tutti quei bambini le cui mamme rinunciano a domandare l'iscrizione agli asili nido. Nella Tavola 9 che riporta la distribuzione percentuale dei bambini che non frequentano l'asilo nido e i motivi per cui non hanno potuto farlo, si osserva che il valore relativo alla Regione Lazio è pari al 31,4%. Assumendo che tale percentuale sia valida anche per Roma, è possibile otte-

nere una stima della domanda inespressa moltiplicando tale percentuale per la domanda potenziale al netto dei bambini accolti nelle strutture sia pubbliche sia private. Seguendo questa ipotesi, ne risulta che a Roma le mamme di più di 16 mila bambini avrebbero volentieri mandato il proprio figlio al nido e ciò significa che la piena soddisfazione della domanda comporta un ampliamento dell'offerta di oltre il 67% rispetto a quella attualmente garantita dagli esistenti operatori pubblici e privati (cfr Tav. 17, 24.678 bambini accolti) (Fig. 6).

Fig. 6

Stima della domanda inespressa nei municipi



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat e Dipartimento servizi educativi e scolastici.

## 4. Analisi dell'offerta

---

L'incremento dell'offerta del servizio, verificatosi negli ultimi 10 anni su tutto il territorio nazionale, è da attribuirsi sia a un'espansione della produzione in economia da parte dei comuni sia soprattutto al frequente ricorso all'esternalizzazione del servizio. Tale circostanza, diretta conseguenza dei vincoli di bilancio sempre più stringenti a cui sono soggette le amministrazioni locali, ha portato all'affermarsi di modelli di fornitura del servizio sempre più improntati alla cooperazione tra settore pubblico e settore privato.

Alla produzione pubblica attraverso una struttura organizzativa integrata verticalmente in cui l'ente locale è responsabile di ogni aspetto gestionale (reperimento del personale educatore e non educatore, manutenzione delle strutture, realizzazione del servizio mensa, acquisizione di materiali, ecc), si affiancano oggi forme diverse di outsourcing. In questo caso, la fornitura del servizio viene erogata da soggetti privati sia attraverso l'affidamento ad essi della gestione di asili nido di titolarità pubblica sia tramite l'"acquisto" in convenzione da strutture private accreditate di un certo ammontare di prestazioni da riservare agli utenti che ne abbiano fatto apposita richiesta e secondo l'ordine di graduatoria stabilito dall'ente locale.

Le motivazioni che inducono ad attivare una cooperazione tra pubblico e privato sono almeno due: in primo luogo, per la flessibilità con la quale si può modulare l'offerta sulle esigenze della domanda introducendo varianti alle modalità con cui viene offerto il servizio di base (es. orari e periodo di apertura, ecc.). In secondo luogo, la motivazione che incentiva il ricorso al modello integrato di fornitura va ricercata soprattutto nei minori costi di gestione rispetto alla gestione diretta.

Tuttavia le scelte dei soggetti pubblici, influenzando sia la domanda che l'offerta, possono avere effetti tra di loro contrastanti: ad esempio, la fissazione di standard di servizio particolarmente stringenti può, da un lato, accrescere la propensione delle famiglie al ricorso ai nidi di qualunque natura essi siano, in virtù dell'elevata qualità del servizio; dall'altro lato, generare una crescita dei costi tale da rendere economicamente non sostenibile l'offerta, quanto meno privata, del servizio stesso. Allo stesso modo, la riduzione delle tariffe a carico dell'utenza può stimolare la domanda del servizio da parte delle famiglie ma anche ridurre la contendibilità del mercato. Inoltre, almeno nel Lazio, la gestione diretta, pur contenendo i costi direttamente sostenuti dall'utenza, non sempre risponde alla

richiesta di varietà e flessibilità del servizio da parte delle famiglie.

Attualmente, esistono almeno 4 modelli di fornitura del servizio:

- il modello integrato (o a gestione diretta) in cui la titolarità del servizio è pubblica e la gestione è affidata interamente al comune;
- il modello di convenzionamento / sovvenzionamento in cui il settore pubblico può acquistare, solitamente a condizioni predeterminate da apposita convenzione, un certo numero di posti presso strutture private;
- il modello misto che si realizza con il coinvolgimento del privato a vari livelli nella gestione di strutture di titolarità pubblica: dall'affidamento di alcune parti del servizio (mensa, estensione dell'orario ecc.) alla gestione totale dello stesso;
- il modello di compartecipazione al costo sostenuto dalle famiglie rappresentato dalla corresponsione di un voucher a parziale rimborso di quanto corrisposto alle strutture private autorizzate.

Nella città di Roma, l'offerta complessiva si articola in più servizi e secondo diverse modalità di fornitura che vedono partecipi sia operatori pubblici che privati.

Oltre al tradizionale servizio di asilo nido, l'offerta di Roma Capitale comprende anche i micro-nidi e gli spazi Be.Bi. I primi possono ospitare i bambini dai 3 ai 36 mesi, per una fascia oraria massima che va dalle ore 7.00 alle ore 18.00. I secondi, accolgono i bambini dai 18 ai 36 mesi per una fascia oraria massima di 5 ore giornaliere, tra le 7.00 e le 20.00, e che non comprenda i momenti del pasto e del riposo.

A questi vanno aggiunti i servizi integrativi e non sostitutivi delle realtà educative esistenti, costituiti dalle strutture che ospitano lo "spazio insieme" (attivo nei Municipi IV, V e VI) e lo "spazio lettura" (attivo nel Municipio V); nel primo si offre l'opportunità ai bambini accompagnati di stare insieme in un ambiente accogliente e fatto su misura per loro, di conoscere e giocare con altri bambini, senza separarsi dai familiari, alla presenza di educatrici qualificate che propongono attività di gioco; il secondo ospita per attività ludiche e di intrattenimento i bambini dai 18 mesi fino a sei anni, accompagnati da un adulto, ed offre al mattino uno spazio in cui le insegnanti dei nidi e delle scuole dell'infanzia del

territorio possono svolgere, a turno con la classe, particolari attività didattiche e momenti di gioco.

Oltre ai nidi e spazi a titolarità pubblica, Roma Capitale gestisce un sistema di convenzionamento con 241 strutture private (per l'anno educativo 2009/2010) alle quali corrisponde un'integrazione, fino ad importi predeterminati, alla retta pagata dai singoli utenti. Esistono inoltre 4 strutture realizzate e gestite in project financing (per un totale di 240 posti) per le quali l'amministrazione ha corrisposto poco meno di 3 milioni di euro annui nel 2009. Nelle strutture costruite in project financing la gestione è affidata al partner privato; esse accolgono bambini provenienti esclusivamente dalle liste di attesa (i quattro nidi in project financing si trovano nei Municipi V, X e XIX, e negli anni educativi 2008/2009 e 2009/2010 avevano ciascuno 69 iscritti). Integrano l'offerta i nidi e micro-nidi realizzati dalle aziende pubbliche e private nei luoghi di lavoro. In particolare, Roma Capitale (allora Co-

mune di Roma) e l'Unione degli Industriali di Roma hanno sottoscritto nel 2002 un protocollo d'intesa al fine di promuovere la realizzazione di nidi e micro-nidi all'interno delle aziende finalizzati per accogliere i figli dei dipendenti, nonché la stipula di convenzioni tra l'Amministrazione e le singole aziende per l'inserimento di bambini provenienti dalle liste di attesa. In ultimo, nel mese di settembre 2011, con la D.D. 1121/11 è stata approvata la graduatoria degli aventi diritto al contributo di sostegno economico della Regione Lazio per le famiglie che, essendo rimaste in lista di attesa per l'anno educativo 2010-2011 nelle graduatorie comunali, hanno iscritto i loro bambini ai nidi o servizi alternativi privati autorizzati; i beneficiari di tale iniziativa sono stati in totale 391 bambini (intervento attuativo della DGR 87/2011). In Tavola 11 è riportato il numero e la tipologia di strutture operative nell'anno educativo 2009/2010 e 2008/2009, con le relative variazioni percentuali dell'offerta.

**Tav. 11** Numero di strutture operative pubbliche e private (anno educativo 2009/2010 e 2008/2009)

Anno educativo	Asili e strutture alternative comunali	Asili privati in convenzione con Roma Capitale	Totale offerta comunale e privata in convenzione	Asili privati autorizzati	Totale offerta asili
2009/2010	239	226	465	241	<b>706</b>
2008/2009	238	182	420	n.d	<b>n.d</b>
Var %	0,4	24,2	10,7	n.d	<b>n.d</b>

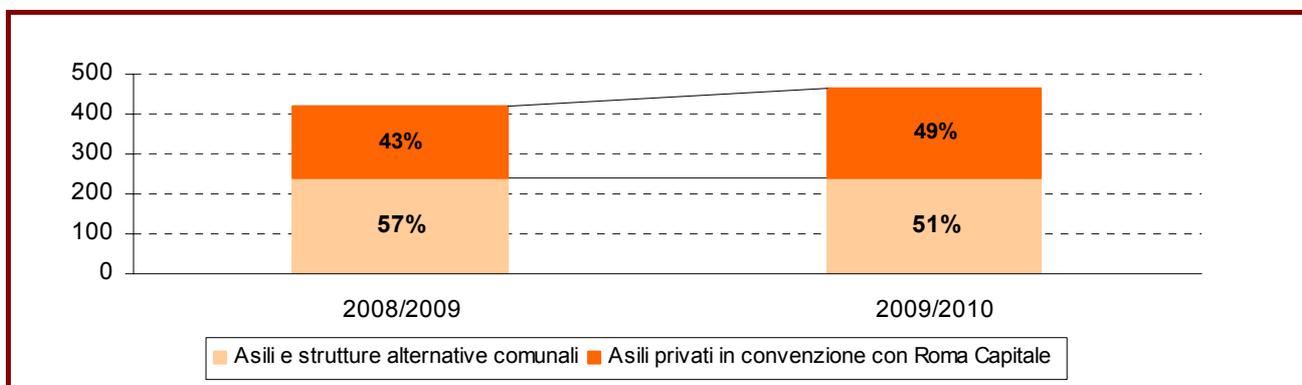
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Solo per l'anno 2009/2010, attraverso l'acquisizione degli elenchi presso i municipi e una successiva indagine telefonica da parte della stessa Agenzia volta a quantificarne la capienza base, è possibile fornire anche il dato relativo agli asili privati autorizzati. Nell'anno 2010, la titolarità delle strutture si distribuiva pressoché ugualmente tra i diversi sog-

getti gestori (Tav. 11), con 465 asili riconducibili all'offerta pubblica e convenzionata, più altri 241 nidi privati (con 5.761 bambini serviti) che, pur avendo ottenuto l'autorizzazione, non hanno ritenuto di convenzionarsi con Roma Capitale, portando il totale delle strutture operative a 706.

**Fig. 7**

**Offerta pubblica e convenzionata per l'anno educativo 2009/2010 e 2008/2009 (valori assoluti e distribuzione percentuale)**



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Se si limita invece l'analisi all'offerta pubblica e ai convenzionati (Fig. 7), rispetto all'anno educativo precedente (2008/2009), l'incremento percentuale (pari al 10,7%) è legato unicamente alla crescita del numero di strutture private. Infatti, queste ultime passano da 182 a 226 unità, con un incremento percentuale riferito alla componente del servizio in convenzione del 24,2%.

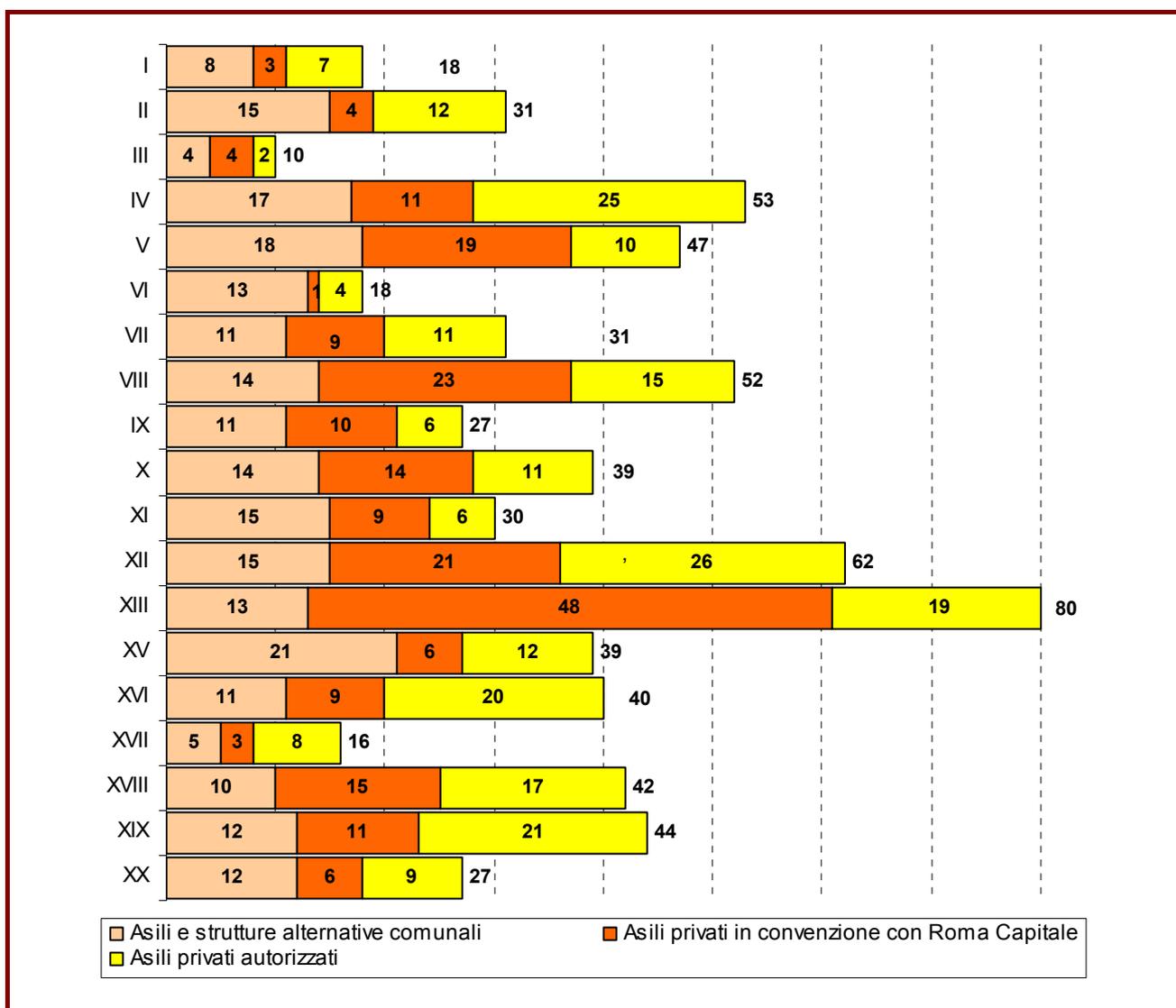
Di contro, i nidi comunali aumentano solamente di un'unità (da 238 a 239), con una riduzione dell'incidenza percentuale dal 56,7%, sul totale dell'offerta pubblica e convenzionata, al 51,4% per l'anno educativo 2009/2010.

In Fig. 8 è riportata la distribuzione quantitativa della titolarità del servizio nei vari municipi. Oltre ad un'accentuata disomogeneità nella localizzazione delle strutture per tipologia, si nota come l'offerta pubblica sia più elevata nel Municipio VI (72%) e XV (54%) mentre è contenuta nei Municipi XII, XVII (per entrambi il 24%) e soprattutto nel XIII (16%). I nidi convenzionati sono presenti maggiormente nel XIII (60%) mentre in misura residuale nel VI (appena il 6%).

L'offerta dei privati autorizzati è più elevata nei Municipi IV, XVI, XVII e XIX (con percentuali comprese tra il 47 e il 50%) mentre è minoritaria nei Municipi III, V, VI, IX, XI (intorno al 20-22%).

**Fig. 8**

**Asili nido operativi nell'anno educativo 2009/2010**



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

#### 4.1 Gli educatori impiegati nei servizi a titolarità pubblica

Nell'anno educativo 2009/2010, il numero di educatori impiegati nelle strutture a titolarità pubblica è stato di 2.812 unità di cui 2.237 assunti con contratto a tempo indeterminato, 135 con incarico annuale e 440 educatori equivalenti impiegati nelle supplenze brevi.

In particolare, rispetto al 2008/2009, sono diminuiti di 19 unità gli educatori a tempo indeterminato e aumentati sia gli incarichi annuali (42) sia gli educatori incaricati per le supplenze brevi (60). Nel considerare le unità di personale in servizio, è im-

portante sottolineare che la Regione Lazio ha stabilito un numero di bambini per educatore inferiore rispetto a quello di altre regioni (Tav. 12): ovvero 7 bambini per educatore nel Lazio rispetto agli 8 della Lombardia e ai 10 del Piemonte, mentre l'Emilia Romagna, la Toscana e il Veneto hanno un rapporto più basso ma solamente per la fascia d'età compresa entro i 12-18 mesi. Tale circostanza tendenzialmente accresce la qualità del servizio offerto ma può altresì innalzare i costi dello stesso nonché l'entità delle rette di frequenza a carico delle famiglie.

**Tav. 12** Confronto tra gli standard previsti dalle normative regionali vigenti nelle strutture educative per l'infanzia

Regioni	Numero di bambini per educatore	Numero di metri quadri interni per bambino
Emilia-Romagna	5 (per bambini tra i 3 e i 12 mesi)	8
	7 (per bambini tra i 12 e i 36 mesi)	7,5
	10 (per bambini tra i 24 e i 36 mesi)	
<b>Lazio</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
Lombardia	8	6
Piemonte	10	12
Toscana	6 (per bambini sotto i 18 mesi)	6 (4 in caso di spazi multifunzionali)
	9 (per bambini sopra i 18 mesi)	
Veneto	6 (per bambini sotto i 12 mesi)	6
	8 (per bambini sopra i 12 mesi)	

Nota: la LR Lazio12/2011 ha modificato gli standard minimi relativi al numero di operatori e di metri quadri per bambino; in passato gli standard minimi erano di 6 bambini per educatore e 10 metri quadri per bambino. E' invece rimasto fermo il numero di addetti ai servizi generali pari a 1 addetto ogni 15 bambini.

Fonte: elaborazioni Agenzia su leggi regionali.

A Roma Capitale nell'anno educativo 2009/2010 il numero di bambini per educatore (inteso come rapporto tra il totale dei bambini accolti e il totale degli educatori comunali contrattualizzati) è stato pari a 4,5, in aumento rispetto a quello dell'anno

precedente (4,3); rispetto allo standard minimo di sei bambini per educatore, questi dati (migliorativi) tengono ovviamente conto della presenza non contemporanea (turni, malattia, ferie) di tutti gli educatori nelle strutture (Tav. 13).

**Tav. 13** Il rapporto tra educatori e bambini accolti nelle strutture a titolarità pubblica a Roma

Utenti asili nido pubblici e strutture alternative		Numero di educatori		Numero bambini per educatore	
2008/2009	2009/2010	2008/2009	2009/2010	2008/2009	2009/2010
<b>11.666</b>	<b>12.558</b>	<b>2.729</b>	<b>2.812</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

## 4.2 L'accoglienza

Nelle strutture comunali la capienza base per l'anno educativo 2009/2010 è stata pari a 12.030 unità (erano 9.295 nel 2008/2009), passando dai 224 posti del Municipio III ai 994 del Municipio XV. Gli asili nido in convenzione hanno offerto ulteriori 5.870 posti (3.669 nel 2008/2009) con differenze anche marcate a livello territoriale: dai 19 posti nel Municipio VI ai 1.112 del Municipio XIII, per un totale complessivo pari a 17.900 unità. Ulteriori 5.761 posti sono invece offerti dagli asili privati autorizzati (ma non convenzionati) dislocati nei vari municipi di Roma Capitale la cui numerosità varia dalle circa 80 unità dei Municipi III e VI agli oltre 1.000 posti del Municipio XII (Tav. 14).

Come scritto in precedenza, la DGC 224/2003 ha previsto la possibilità di incrementare del 15% la capienza base (percentuale calcolata sulla base

statistica delle assenze), al fine di poter incrementare i posti offerti e ridurre le liste di attesa. In questo caso la ricettività dell'offerta comunale e convenzionata aumenta a quasi 20mila posti (19.666).

Rispetto all'anno educativo precedente si assiste a un aumento della disponibilità di posti, maggiore nei nidi privati convenzionati (+60%) rispetto a quella dei nidi comunali (+29%).

La capacità ricettiva dei servizi educativi per la prima infanzia, messa in relazione alla popolazione residente di riferimento (bambini residenti di 0-2 anni) che potenzialmente potrebbe accedere agli stessi servizi, costituisce una delle misure più significative per valutare l'adeguatezza dell'offerta strutturale.

**Tav. 14 Posti in capienza base nelle strutture per l'infanzia comunali, convenzionate e autorizzate (anno educativo 2009/2010)**

Municipi	Posti in capienza base				
	Asili nido comunali	Asili nido privati in convenzione	Totale offerta comunale e convenzionata	Asili nido privati autorizzati	Totale offerta
I	355	70	425	120	545
II	600	92	692	251	943
III	224	127	351	83	434
IV	880	358	1.238	517	1.755
V	921	664	1.585	167	1.752
VI	660	19	679	81	760
VII	591	193	784	187	971
VIII	730	745	1.475	406	1.881
IX	575	184	759	187	946
X	758	429	1.187	198	1.385
XI	790	208	998	217	1.215
XII	728	598	1.326	1.021	2.347
XIII	632	1.122	1.754	388	2.142
XV	994	134	1.128	285	1.413
XVI	572	196	768	413	1.181
XVII	280	54	334	159	493
XVIII	580	421	1.001	396	1.397
XIX	622	186	808	452	1.260
XX	538	70	608	233	841
<b>TOT</b>	<b>12.030</b>	<b>5.870</b>	<b>17.900</b>	<b>5.761</b>	<b>23.661</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Considerando le strutture pubbliche e convenzionate, il numero di posti disponibili in capienza base per 100 bambini tra 0 e 2 anni è passato dai 18 del

2008/2009 ai 24 del 2009/2010 (con un aumento medio dell'offerta pari a un terzo), pur con differenze più o meno degne di nota a livello territoriale.

I Municipi I, VIII, XIX e XX sono quelli caratterizzati da un rapporto significativamente più basso della media, compreso tra i 14-17 posti ogni 100 bambini, mentre i Municipi III, V, XI, si caratterizzano per l'offerta più alta (30-36 posti ogni 100 bambini).

Per l'anno educativo 2010 (unico anno in cui il dato è disponibile) i nidi privati autorizzati hanno offerto in media 8 posti ogni 100 bambini ma con differenze abbastanza consistenti tra i vari municipi, che variano da appena 3 posti nel Municipio VI ai 20 nel XII.

Considerando pertanto la capienza totale (sia pubblica che privata), nel 2010 vi erano in media 31

posti ogni 100 bambini, con differenze che variavano dai 19-22 dei Municipi I, VIII, XX ai 40-46 dei Municipi V e XII (Tav. 15).

Si osserva inoltre che l'offerta privata tout court rappresenta mediamente un quarto dell'offerta totale: nei Municipi III, V, VI, VII, X, XI, XIII essa si colloca al di sotto del 20% con un minimo pari al 9% nel Municipio V, mentre nei Municipi XII, XVI, XVII e XIX è assai rilevante (ben al di sopra del 30%) con un massimo del 43% nel Municipio XII evidenziando il fatto che in questo caso l'offerta privata svolge un ruolo determinante nell'accoglienza dei bambini.

**Tav. 15 Numero di posti per 100 bambini tra 0 e 2 anni (2010)**

Municipi	Numero di posti in capienza base per 100 bambini tra 0 e 2 anni				
	Strutture comunali e privati convenzionati		Asili privati autorizzati		Totale offerta
	N.	Val%	N.	Val%	
I	16	78	4	22	20
II	24	72	9	26	33
III	30	80	7	19	37
IV	24	70	10	29	34
V	36	89	4	9	40
VI	23	89	3	11	26
VII	24	81	6	19	30
VIII	17	77	5	21	22
IX	25	82	6	20	31
X	23	84	4	14	27
XI	30	82	6	18	36
XII	26	56	20	43	46
XIII	25	82	5	18	30
XV	27	80	7	20	34
XVI	21	66	11	35	32
XVII	22	67	11	32	33
XVIII	28	71	11	28	39
XIX	16	65	9	36	25
XX	14	73	5	28	19
<b>Media</b>	<b>24</b>	<b>76</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>31</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

A Roma, per l'anno educativo 2009/2010, i posti complessivamente a bando sono stati 10.631, (6.904 comunali e 3.727 nelle strutture private convenzionate) mentre per il 2008/2009 erano 11.901 (9.634 comunali e 2.267 nelle strutture private convenzionate). In media, nell'anno 2009/2010, nelle strutture comunali sono stati messi a bando 57 posti su 100 posti in capienza base e 66 in quelle convenzionate (Tav. 16). Mentre nel caso dei nidi comunali non si osservano va-

riazioni significative tra i vari municipi (tutti compresi tra 48 e 62), per i nidi convenzionati invece le differenze appaiono in alcuni casi degne di nota: ad esempio, nei Municipi I e III i posti a bando rappresentano una quota residuale rispetto alla capienza (rispettivamente 10 e 29 su 100 posti). La scarsità di posti a bando potrebbe essere attribuita sia all'appetibilità del servizio (ovvero le famiglie che hanno acquisito il posto al nido convenzionato cercano in tutti modi di conservarlo), sia perché

l'offerta di privati autorizzati in zone caratterizzate dalla presenza di uffici e attività commerciali non è particolarmente presente (cfr. Tav. 15), spingendo così i privati convenzionati a riservare un maggior numero di posti all'utenza privata. Nei Municipi XVII e XIX, per contro, il numero di posti a bando è superiore addirittura alla capienza base; tale dato può riflettere o un mero errore nella fornitura dei dati da parte dei Municipi o, in alternativa, ad una

programmazione che, al fine di accrescere la disponibilità di posti e di soddisfare quante più domande di accoglienza possibili, tiene conto della volatilità della frequenza dei bambini ai nidi nel corso dell'anno. Spesso, infatti, i bambini si assentano o frequentano a tempo parziale le strutture permettendo, a parità di posti, la frequenza a un maggior numero di bambini.

**Tav. 16 Posti a bando su 100 in capienza base nelle strutture comunali e convenzionate con Roma Capitale – anno educativo 2009/2010**

Municipi	Posti a bando su 100 posti in capienza base	
	Strutture comunali	Asili nido privati convenzionati
I	61	10
II	48	75
III	59	29
IV	56	79
V	58	73
VI	56	58
VII	62	73
VIII	60	44
IX	62	67
X	61	74
XI	60	62
XII	58	59
XIII	61	51
XV	56	69
XVI	57	65
XVII	55	113
XVIII	48	80
XIX	53	123
XX	62	46
<b>MEDIA</b>	<b>57</b>	<b>66</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Rapportando il numero di posti a bando alla popolazione residente, i dati in Tavola 17 evidenziano come a Roma siano stati messi a bando in media 16 posti ogni 100 bambini nel 2008/2009 e un numero leggermente inferiore, pari a 14, nel 2009/2010; tale diminuzione rispecchia quella riscontrata nel numero di posti a bando in valore assoluto (1.270 posti in meno nell'anno educativo 2009/2010 rispetto al 2008/2009).

All'interno del territorio cittadino si osservano delle differenze significative: per l'anno educativo 2009/2010, il numero dei posti a bando ogni 100 bambini è decisamente inferiore alla media cittadina (pari a 14) nei Municipi I, VIII e XX (sotto i 10

posti). In questi municipi la minore offerta potrebbe essere presumibilmente una delle cause che induce una percezione negativa per chi richiede il servizio per la prima volta; non è escluso, infatti, che un'offerta a bando troppo ristretta possa effettivamente scoraggiare le famiglie dal presentare domanda.

Il maggior numero di posti a bando, 23, si è avuto invece nel Municipio V (e il numero di posti, pari a 27 era ancora maggiore nell'anno educativo precedente), seguito dal Municipio XI (18 posti, rispetto ai 21 dell'anno prima) e XVII (17 posti e con aumento di 3 posti ogni 100 bambini nel 2009/2010).

**Tav. 17** La ricettività delle strutture per l'infanzia negli anni educativi 2008/2009 e 2009/2010

Municipi	Numero di posti a bando per 100 bambini tra 0 e 2 anni	
	2008/2009	2009/2010
I	12	8
II	13	12
III	18	14
IV	16	15
V	27	23
VI	11	13
VII	17	16
VIII	9	9
IX	18	16
X	17	15
XI	21	18
XII	23	15
XIII	13	13
XV	18	16
XVI	14	12
XVII	19	14
XVIII	14	17
XIX	14	11
XX	9	8
<b>MEDIA</b>	<b>16</b>	<b>14</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

In termini assoluti, nell'anno educativo 2009/2010, il totale dell'offerta, sia pubblica che privata, ha garantito la quasi totale copertura dell'obiettivo del 33% della domanda potenziale (intesa quale popolazione residente tra 0 e 2 anni) fissato a Lisbona con un deficit di poco meno di 900 bambini accolti

(24.678 rispetto ai 25.551 richiesti per centrare l'obiettivo) (Tav. 18), anche senza considerare il numero di bambini accolti come privati nelle strutture convenzionate (dato per altro non noto).

Ad eccezione del Municipio V dove l'offerta pubblica e convenzionata è già sufficiente a raggiungere

l'obiettivo (ci sarebbero addirittura posti in eccesso), nei Municipi II, III, IV, IX, XI, XII, XV, XVI, XVII, XVIII l'obiettivo è pienamente raggiunto solo grazie all'offerta privata (e in ipotesi di totale sfruttamento della capacità disponibile). Nei restanti municipi, si registra comunque una differenza negativa nel numero di bambini accolti rispetto all'obiettivo con un intervallo di variazione molto esteso: si passa

infatti da un minimo di 63 bambini in meno accolti negli asili del Municipio XIII ai 1.025 del Municipio VIII, dove le strutture comunali già prendono in carico quasi 1.500 bambini mentre è molto ridotta l'offerta privata (appena 406 posti) e, per contro, vi sono quasi 9.000 bambini residenti tra 0 e 2 anni; differenze consistenti si riscontrano anche nel Municipio VI (-267), nel I (-359) e nel XX (-569).

**Tav. 18 I bambini accolti e l'obiettivo di Lisbona (2010)**

Municipi	Numero di bambini accolti				
	Strutture comunali o convenzionate	Strutture private autorizzate*	Totale	Obiettivo Lisbona	Diff.
I	423	120	543	902	-359
II	720	251	971	959	12
III	335	83	418	390	28
IV	1.293	517	1.810	1.713	97
V	1.497	167	1.664	1.469	195
VI	616	81	697	964	-267
VII	812	187	999	1.066	-67
VIII	1.431	406	1.837	2.862	-1.025
IX	849	187	1.036	991	45
X	1.428	198	1.626	1.732	-106
XI	1.098	217	1.315	1.116	199
XII	1.469	1.021	2.490	1.692	798
XIII	1.898	388	2.286	2.349	-63
XV	1.172	285	1.457	1.363	94
XVI	841	413	1.254	1.203	51
XVII	377	159	536	499	37
XVIII	1.017	396	1.413	1.201	212
XIX	1.002	452	1.454	1.639	-185
XX	639	233	872	1.441	-569
<b>TOT</b>	<b>18.917</b>	<b>5.761</b>	<b>24.678</b>	<b>25.551</b>	<b>-873</b>

Note: (\*) in ipotesi di sfruttamento totale della capienza disponibile. Sono evidenziati in verde i municipi che raggiungono l'obiettivo di Lisbona e in arancione quelli per i quali l'obiettivo non è raggiunto.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici

Tuttavia, poiché il numero di bambini accolti può essere superiore al totale dei posti fisicamente disponibili (ovvero la capienza base), il divario in termini assoluti, così determinato, non offre una chiara rappresentazione della realtà.

Limitando l'analisi alle sole strutture comunali e convenzionate (senza quindi considerare l'offerta di privati autorizzati), è possibile impiegare tre indicatori, ognuno in grado di offrire informazioni leggermente differenziate, per stimare la distanza che separa i servizi per la prima infanzia a Roma dal raggiungimento dell'obiettivo di copertura del 33% della domanda potenziale fissato a Lisbona.

Nella prima colonna della Tavola 19, il gap, calcolato rispetto al totale dei posti fisicamente esistenti

nelle strutture pubbliche e private convenzionate, è pari a 7.651 unità. Come si può osservare, esistono delle differenze anche marcate all'interno del territorio cittadino con il Municipio VIII che con quasi 1.400 posti in meno, ha un fabbisogno quasi doppio rispetto a quello dei Municipi XIX e XX (circa 830 posti in meno); minore la differenza nel Municipio III (circa 40 posti) mentre il V ha addirittura quasi 120 posti in più rispetto all'obiettivo di Lisbona.

Nella seconda colonna, il dato relativo ai posti è stato incrementato del 15% ipotizzando la possibilità di impiegare, in orari diversi, lo stesso posto per un numero superiore di bambini. In questa ipotesi, il gap appare ridimensionato di circa il 30% ovvero si riduce a 5.885 unità.

Infine, nella terza colonna, tenendo conto dell'effettiva capacità di accoglimento delle strutture, si stima il gap in termini di bambini accolti. Nell'anno educativo 2009/2010 per 17.900 posti in capienza base sono stati accolti quasi 19 mila bambini; il tasso di "accoglimento" del singolo posto è, pertanto, pari a 1,06. Ciò significa che, a parità di condizioni e senza considerare i bambini accolti presso le strutture private autorizzate, attualmente il gap effettivo potrebbe essere sanato con poco più di 6 mila nuovi posti nei nidi comunali o convenzionati.

Prendendo in considerazione le strutture sia pubbliche che private, il divario, calcolato rispetto alla capienza base, è pari a 1.890 unità mentre, incrementando il dato relativo ai posti del 15% si riduce a sole 176 unità evidenziando che a Roma Capitale l'obiettivo di Lisbona è sostanzialmente raggiunto.

**Tav.19** Gap strutturale dell'offerta rispetto all'obiettivo di Lisbona (anno educativo 2009/2010)

Municipi	Gap strutturale della capienza base rispetto all'obiettivo Lisbona	Gap strutturale della capienza base (+15%) rispetto all'obiettivo Lisbona	Gap strutturale del numero di bambini accolti rispetto all'obiettivo Lisbona
I	-477	-459	-481
II	-267	-228	-230
III	-39	-9	-57
IV	-475	-359	-402
V	116	308	29
VI	-285	-229	-383
VII	-282	-211	-245
VIII	-1.387	-1.235	-1.475
IX	-232	-141	-127
X	-545	-412	-252
XI	-118	-14	-16
XII	-366	-259	-201
XIII	-595	-401	-417
XV	-235	-207	-183
XVI	-435	-343	-331
XVII	-165	-115	-108
XVIII	-200	-50	-181
XIX	-831	-733	-514
XX	-833	-788	-764
<b>TOT</b>	<b>-7.651</b>	<b>-5.885</b>	<b>-6.339</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

## 5. L'incontro tra domanda e offerta

Al fine di avere una completa rappresentazione del servizio degli asili nido offerto da Roma Capitale è utile porre a confronto l'offerta da parte dell'amministrazione e la domanda da parte dei cittadini. Come riportato in Tavola 18, nell'anno educativo 2009/2010, il totale dei bambini accolti nei nidi comunali e privati convenzionati è stato pari a 18.917 (per l'anno 2008/2009 erano invece 15.806), suddiviso tra 12.558 nelle strutture comunali e 6.359 nei privati convenzionati (i valori per l'anno precedente erano rispettivamente di 11.666 e 4.140). Il numero delle domande presentate per l'iscrizione in tali strutture è stato invece di 19.400 (18.219 per

il 2008/2009) a fronte di 10.631 posti a bando (11.901 per il 2008/2009). Nel biennio considerato, a fronte di una crescita del 6,5% delle domande si è avuta una riduzione complessiva dei posti a bando (pari al -10,7%) dovuta alla minor offerta nelle strutture comunali (una riduzione di 2.730 posti), non compensata dai 1.460 posti in più resi disponibili nelle strutture private convenzionate.

Dalle Tavole 20 e 21 emerge con chiarezza la sproporzione tra domanda e offerta, con un numero di domande presentate che eccede - nei due anni educativi - il numero dei posti a bando rispettivamente del 53% e dell'82%.

**Tav. 20** Domande presentate e posti a bando (anno educativo 2008/2009)

Municipi	Domande presentate	Posti a bando	Differenza (posti a bando-domande presentate)
I	523	325	-198
II	706	360	-346
III	263	210	-53
IV	1.386	821	-565
V	1.186	1.191	5
VI	649	318	-331
VII	869	571	-298
VIII	1.277	749	-528
IX	798	524	-274
X	1.392	851	-541
XI	1.054	721	-333
XII	1.386	1.206	-180
XIII	1.770	902	-868
XV	1.091	729	-362
XVI	730	498	-232
XVII	401	273	-128
XVIII	896	528	-368
XIX	1.084	731	-353
XX	758	393	-365
<b>TOT</b>	<b>18.219</b>	<b>11.901</b>	<b>-6.318</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Nell'anno educativo 2009/2010 - ma la situazione è analoga per il 2008/2009 - lo squilibrio maggiore si è registrato nei Municipi XIII, VIII, IV (con una carenza di posti che varia da poco meno di 700 a poco più di 1.000) mentre si ha un minor disequilibrio nei Municipi I, XVII e III (dove le differenze vanno dai 280 a 120). Nel Municipio V si è invece

passati da una leggera prevalenza di posti (+ 5 posti a bando rispetto alle domande) ad una carenza abbastanza consistente nell'anno educativo successivo (327 posti in meno).

**Tav. 21** Domande presentate e posti a bando (anno educativo 2009/2010)

Municipi	Domande presentate	Posti a bando	Differenza (posti a bando-domande presentate)
I	502	225	-277
II	754	354	-400
III	288	169	-119
IV	1.474	777	-697
V	1.349	1.022	-327
VI	697	381	-316
VII	845	507	-338
VIII	1.511	762	-749
IX	885	478	-407
X	1.413	779	-634
XI	1.006	601	-405
XII	1.451	775	-676
XIII	2.006	950	-1.056
XV	1.068	649	-419
XVI	794	453	-341
XVII	423	214	-209
XVIII	924	614	-310
XIX	1.157	556	-601
XX	853	365	-488
<b>TOT</b>	<b>19.400</b>	<b>10.631</b>	<b>-8.769</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Tuttavia, la Figura 9 permette di evidenziare, per entrambi gli anni educativi considerati, una correlazione positiva (che peraltro aumenta nell'anno educativo 2009/2010), tra la popolazione residente (0-2 anni) e il numero di posti a bando nella maggior parte dei municipi.

Tale evidenza suggerisce una certa sensibilità dell'offerta rispetto alla domanda potenziale che si esprime nella tendenza ad adeguare il numero di posti a bando rispetto all'utenza potenziale.

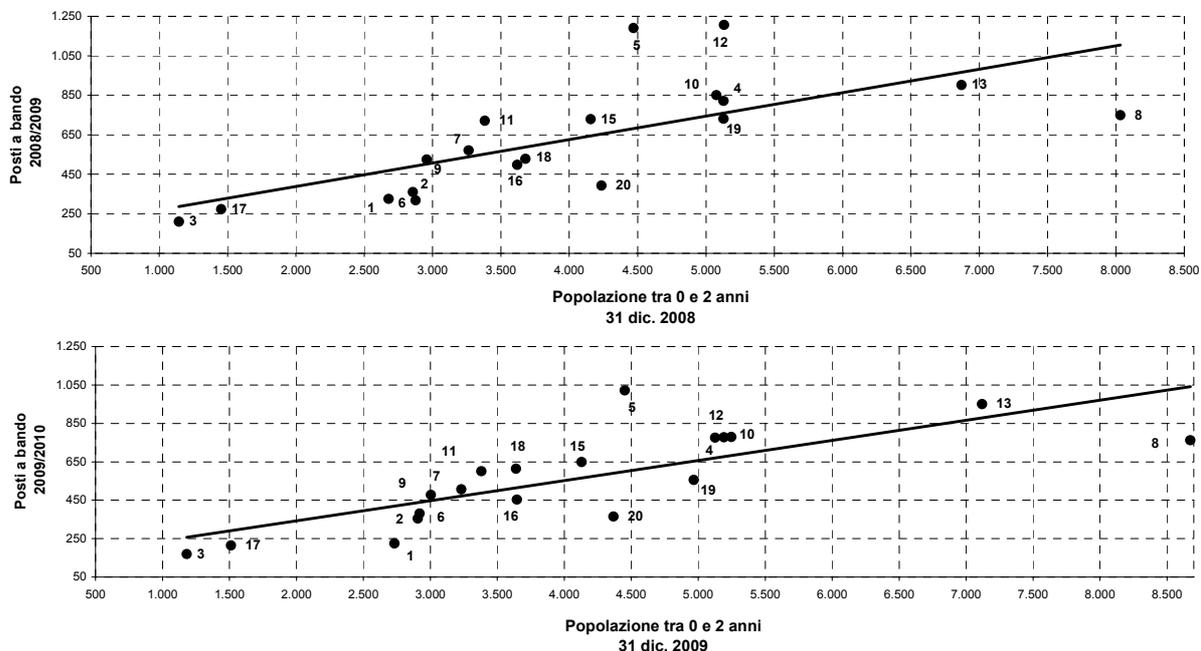
In media il rapporto tra i posti a bando e i bambini residenti (0-2 anni) è pari al 16% per il 2008/2009 e al 14% per il 2009/2010, con le significative eccezioni dei Municipi V e XII dove per l'anno educativo 2008/2009 tale percentuale sale rispettivamente al 27% e al 24%, e dei Municipi VIII e XX dove la percentuale scende invece al 9%.

Tale divergenza dalla media sembra tuttavia ridimensionarsi nell'anno educativo 2009/2010 come si nota dal secondo grafico riportato in Figura 9 che vede la posizione dei singoli municipi delinearli più prossima alla retta di correlazione.

Anche in questo caso, la percentuale maggiore di posti a bando (pari al 23%) si registra sempre nel Municipio V, mentre quella inferiori (appena 8%) si sono avute nei Municipi VIII e XX.

**Fig. 9**

**Correlazione tra i posti a bando e la popolazione residente (0-2 anni)**



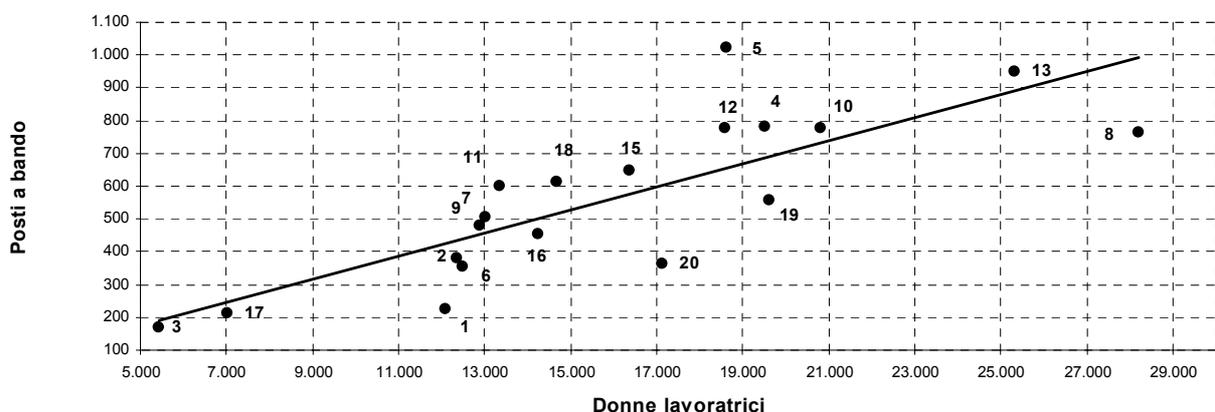
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Se si analizza la disponibilità di posti alla luce della maggiore o minore presenza di donne lavoratrici nei vari municipi, l'offerta del servizio sembra tener effettivamente presente le maggiori esigenze di affidamento esterno delle stesse.

A tal fine, si evidenzia una correlazione positiva abbastanza marcata tra il numero di donne lavoratrici e quello dei posti a bando nell'anno 2009/2010 (Fig. 10).

**Fig. 10**

**Donne lavoratrici e posti a bando nei municipi a Roma (anno educativo 2009/2010)**



Nota: il numero di donne occupate è stato stimato.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Occupazione 2009 e Dipartimento servizi educativi e scolastici.

L'indicatore di presa in carico (calcolato come rapporto percentuale fra gli utenti iscritti agli asili nido e i bambini residenti fra 0 e 2 anni), è cresciuto dal 21,6% nel 2008/2009 al 24,9% nel 2009/2010 (Tav. 22). Dal confronto con altre realtà territoriali (cfr. Tav. 1) si osserva che tale valore è di poco inferiore a quello che si registra in Emilia Romagna (25,2%), regione che eccelle nel settore dei servizi alla prima infanzia, mentre è quasi il doppio della media nazionale che nel biennio considerato si è assestata rispettivamente al 12,6% e al 13,6%. Si notano altresì differenze abbastanza marcate anche tra i vari municipi che vanno da circa il 15% dei Municipi I, VIII e XX al 33% del V e dell'XI. Per quanto riguarda il peso relativo della componente pubblica e privata convenzionata, si nota che me-

diamente su 10 bambini accolti 7 sono presi in carico dalle strutture comunali mentre i restanti 3 da quelle convenzionate. A livello territoriale (Tav. 23) nei Municipi I, II, VI, XV, XVII e XX la componente pubblica nell'anno 2009/2010 è pressoché prevalente (andando dall'84% al 96%) mentre nei Municipi VIII, X, XII XIII e XVIII è significativa quella in convenzione (con percentuali che passano dal 43% al 63%). La media dei bambini accolti in ciascuna struttura comunale è di 52 unità mentre il numero di quelli accolti nei convenzionati è di 26, dal momento che l'utenza di questi ultimi proviene sia dalle liste comunali sia dalle richieste direttamente inoltrate dai privati cittadini.

**Tav. 22 Indicatori di presa in carico (anno educativo 2009/2010)**

Municipi	Indicatore di presa in carico in nidi comunali (per 100 residenti tra 0 e 2 anni)	Indicatore di presa in carico in nidi privati convenzionati (per 100 residenti tra 0 e 2 anni)	Indicatore di presa in carico totale (per 100 residenti tra 0 e 2 anni)	Numero di bambini accolti per struttura comunale	Numero di bambini accolti per struttura privata convenzionata
I	14,1	1,4	15,5	48	12
II	20,8	4,0	24,8	40	29
III	19,9	8,5	28,4	59	25
IV	17,7	7,2	24,9	42	34
V	22,4	11,2	33,6	40	26
VI	20,2	0,9	21,1	39	26
VII	19,6	5,5	25,1	58	20
VIII	8,2	8,3	16,5	51	31
IX	21,0	7,2	28,3	57	22
X	15,6	11,6	27,2	59	43
XI	25,0	7,5	32,5	56	28
XII	15,2	13,5	28,7	52	33
XIII	9,8	16,9	26,7	54	25
XV	24,5	3,9	28,4	48	27
XVI	17,0	6,0	23,1	56	24
XVII	20,8	4,1	24,9	63	21
XVIII	16,0	12,0	27,9	58	29
XIX	12,4	7,8	20,2	51	35
XX	12,9	1,7	14,6	47	12
<b>Media</b>	<b>17,5</b>	<b>7,3</b>	<b>24,9</b>	<b>52</b>	<b>26</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici

La Tavola 23 evidenzia inoltre un progressivo aumento del numero degli utenti nelle strutture convenzionate rispetto a quelle pubbliche. In particolare, se nell'anno educativo 2008/2009 il 78% dei

bambini accolti veniva inserito in strutture pubbliche, nell'anno successivo il valore scende al 71% aumentando per contro dal 22% al 29% la quota dei bambini accolti in asili convenzionati.

**Tav. 23** Indicatori di accoglienza nelle strutture per l'infanzia

Municipi	Bambini accolti in nidi e strutture comunali su totale degli accolti (val.%)		Bambini accolti in nidi e strutture private su totale degli accolti (val.%)	
	2008/2009	2009/2010	2008/2009	2009/2010
I	94,1	91,3	5,9	8,7
II	89,9	83,9	10,1	16,1
III	70,5	70,1	29,5	29,9
IV	74,5	71,2	25,5	28,8
V	100,0	66,6	0,0	33,4
VI	97,4	95,8	2,6	4,2
VII	91,5	78,0	8,5	22,0
VIII	58,6	49,7	41,4	50,3
IX	78,1	74,4	21,9	25,6
X	63,3	57,4	36,7	42,6
XI	77,7	77,0	22,3	23,0
XII	58,0	53,0	42,0	47,0
XIII	46,6	36,7	53,4	63,3
XV	87,2	86,3	12,8	13,7
XVI	81,2	73,8	18,8	26,2
XVII	92,5	83,6	7,5	16,4
XVIII	66,6	57,1	33,4	42,9
XIX	64,7	61,5	35,3	38,5
XX	93,6	88,4	6,4	11,6
<b>Media</b>	<b>78,2</b>	<b>71,4</b>	<b>21,8</b>	<b>28,6</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Per quanto riguarda le liste d'attesa, si osserva che all'inizio dell'anno educativo 2009/2010 il numero dei bambini presenti in lista, pari a 8.875, si è ridotto a 4.521 nel corso dei mesi successivi. Ciò vuol dire che per ogni 100 domande presentate mediamente, alla fine, 19 bambini rimangono in lista d'attesa (Tav. 25) con un miglioramento rispetto all'anno educativo precedente (Tav. 24).

Un confronto a livello nazionale evidenzia a Roma una situazione migliore rispetto alla media degli altri capoluoghi di provincia (solo gli asili nei capoluoghi di Liguria, Lombardia e Valle D'Aosta riescono a fare meglio): infatti, secondo quanto emerge dall'indagine annuale di Cittadinanzattiva, mediamente, in Italia, il 27% dei bambini che presentano domanda d'iscrizione rimane in lista d'attesa (cfr. Cittadinanzattiva, *Osservatorio prezzi & tariffe "Asili nido comunali"*, settembre 2011).

L'analisi della consistenza delle liste di attesa all'inizio e alla fine dell'anno educativo evidenzia da un lato l'evoluzione dinamica dell'incontro tra domanda e offerta e dall'altro spiega il reale peso che assume questo fenomeno all'interno delle politiche pubbliche rivolte all'infanzia. Nell'anno educa-

tivo 2008/2009, i Municipi II, III, XV, XVI e XVIII hanno dimezzato o più che dimezzato le proprie liste (ad esempio il numero dei bambini in lista d'attesa è passato da 450 a 194 nel Municipio II o da 448 a 220 nel XVIII); la riduzione è stata invece bassissima nel V (da 385 bambini a 362) e nel VII Municipio, con una riduzione media percentuale complessiva a Roma del 40% (Tav. 24).

Nell'anno educativo 2009/2010, i Municipi III, V e XVIII registrano la più ampia riduzione delle liste d'attesa (di circa il 70%) mentre, in media, il miglioramento rispetto all'anno precedente è di quasi dieci punti percentuali (49%) (Tav. 25).

Si osserva a tal proposito che la difficoltà nell'abbattere le liste di attesa deriva spesso dal comportamento di utenti che, pur essendo formalmente iscritti non sono presenti per lunghi periodi di tempo, e impediscono, di fatto, l'accesso al servizio agli altri utenti in attesa.

**Tav. 24** Domande presentate e liste d'attesa (anno educativo 2008/2009)

Municipi	Domande presentate	Liste di attesa iniziale	Liste di attesa finale	Tasso di riduzione delle liste %	Bambini rimasti in lista d'attesa ogni 100 domande
I	523	280	161	43	24
II	706	450	194	57	22
III	263	108	54	50	17
IV	1.386	754	414	45	23
V	1.186	385	362	6	23
VI	649	357	249	30	28
VII	869	426	358	16	29
VIII	1.277	765	419	45	25
IX	798	396	275	31	26
X	1.392	787	578	27	29
XI	1.054	510	356	30	25
XII	1.386	546	339	38	20
XIII	1.770	1.160	592	49	25
XV	1.091	495	246	50	18
XVI	730	338	94	72	11
XVII	401	185	101	45	20
XVIII	896	448	220	51	20
XIX	1.084	550	339	38	24
XX	758	444	292	34	28
<b>TOT</b>	<b>18.219</b>	<b>9.385</b>	<b>5.643</b>	<b>40</b>	<b>24</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici

**Tav. 25** Domande presentate e liste d'attesa (anno educativo 2009/2010)

Municipi	Domande presentate	Liste di attesa iniziale	Liste di attesa finale	Tasso di riduzione delle liste %	Bambini rimasti in lista d'attesa ogni 100 domande
I	502	271	133	51	21
II	754	411	173	58	19
III	288	117	34	71	11
IV	1.474	692	408	41	22
V	1.349	351	98	72	7
VI	697	306	177	42	20
VII	845	357	230	36	21
VIII	1.511	779	369	53	20
IX	885	427	224	48	20
X	1.413	642	364	43	20
XI	1.006	410	157	62	13
XII	1.451	658	293	55	17
XIII	2.006	1.031	474	54	19
XV	1.068	419	227	46	18
XVI	794	369	217	41	21
XVII	423	221	144	35	25
XVIII	924	343	106	69	10
XIX	1.157	587	347	41	23
XX	853	484	346	29	29
<b>TOT</b>	<b>19.400</b>	<b>8.875</b>	<b>4.521</b>	<b>49</b>	<b>19</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici

## 6. Analisi economica del servizio

---

Il rilevante impegno finanziario attualmente sostenuto per l'offerta del servizio e l'aumento della domanda (che ancora oggi non viene interamente soddisfatta) rendono oggi più urgente la ricerca di una gestione efficiente e sostenibile degli asili nido e suggeriscono un approfondimento sui costi del servizio.

Per gli asili nido, la dimensione e la struttura dei costi, oltre a risentire di scelte politiche e vincoli economici, hanno una relazione strettissima con gli standard qualitativi offerti e la soddisfazione delle famiglie.

Nel 2010, attraverso l'indagine sviluppata dal Gruppo Nazionale di studio Nidi-Infanzia, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ha realizzato un rapporto conoscitivo e propositivo sul tema dei costi dei servizi educativi muovendosi lungo due direttrici principali:

- le spese di investimento per la realizzazione di un nido;
- i costi di gestione necessari per il suo corretto funzionamento.

I costi di investimento relativi alla costruzione di nuove strutture sono stimati dal CNEL fra 962 e 2.870 euro al metro quadro. Oltre a questi vanno aggiunte le spese per l'allestimento, comprese tra 1.500 e 2.000 euro per bambino.

I costi diretti di gestione rappresentano in media il 93% dei costi totali, e comprendono il costo per il personale, il costo del servizio mensa, i costi delle utenze (fornitura di gas, acqua, elettricità) nonché le spese effettuate per l'acquisizione di materiale di consumo (cancelleria, libri, giochi, materiale didattico). Il restante 7% è attribuito ai costi indiretti, ovvero la formazione del personale, la gestione amministrativa e contabile del servizio (in capo alle strutture amministrative centrali o municipali). Le principali determinanti del corso del servizio sono rappresentate dal rapporto numerico operatore/bambini, dall'orario di apertura e dal costo del lavoro.

In ogni caso, il fatto che ogni asilo nido sia caratterizzato da un mix di prestazioni diverse (può offrire o meno il servizio di prolungamento dell'orario di apertura, il servizio estivo, la mensa) e accolga o meno bimbi disabili e lattanti, contribuisce ad accrescere la variabilità dei costi delle singole strutture e, di conseguenza, quella del livello qualitativo del servizio (che dipende, ad esempio, dal numero di metri quadri di cui ciascun bimbo dispone, dalla preparazione professionale degli educatori e dal

numero di ore di formazione stabilite per contratto, dalla presenza o meno di una cucina interna, ecc.). Infine, i costi si differenziano in ragione della forma gestionale: in economia da un lato, esternalizzata tramite convenzione dall'altro. Poiché sono identici gli standard qualitativi minimi adottati (rapporto educatori/bambini e altri standard di servizio quali numero di personale ausiliario, superfici ecc.) la struttura dei costi diretti è influenzata, nelle due tipologie di gestione, principalmente dalla spesa per il personale educativo in ragione della diversa natura delle relazioni contrattuali.

Analizzando la variabilità dei costi degli asili nido comunali, si osserva che circa il 90% di questi, per lo più costituiti da costi per il personale e ammortamenti, è da considerarsi fisso nel medio periodo. Le spese per il personale, oltre alla natura di costo fisso, sono anche scarsamente comprimibili poiché derivano direttamente dagli standard individuati a livello normativo per il rapporto numerico fra personale impiegato e bambini accolti; tali spese sono dunque un elemento critico nel definire la sostenibilità della gestione e ne determinano, al contempo, anche il livello di qualità. La maggior quantità di fattore lavoro impiegato, rispetto al numero dei bambini, sia esso relativo al numero di educatori o di personale ausiliario, può essere indicativo di un'elevata qualità del servizio nell'ipotesi in cui ad un rapporto educatori/bambino (o addetti/bambino) più alto corrisponda una migliore assistenza, vigilanza e formazione dei bambini coinvolti.

Secondo i dati del CNEL, in Italia il costo del personale rappresenta, in media, l'84% delle spese correnti del servizio, mentre a Roma (Fig. 11) raggiunge il 91% del costo complessivo dei nidi comunali che per l'anno 2009 è stato pari a quasi 156 milioni di euro. La maggiore incidenza percentuale di questa componente di costo nella capitale è imputabile presumibilmente sia al fatto che circa l'80% degli educatori è assunto con contratto a tempo indeterminato, sia per il diverso CCNL applicato.

La seconda voce di spesa rilevante è rappresentata dai costi per servizi (5% del totale) costituiti per più della metà dalle spese per utenze e assicurazioni, mentre seguono con percentuali residuali i costi per i materiali da consumo (3%) e gli ammortamenti (1%).

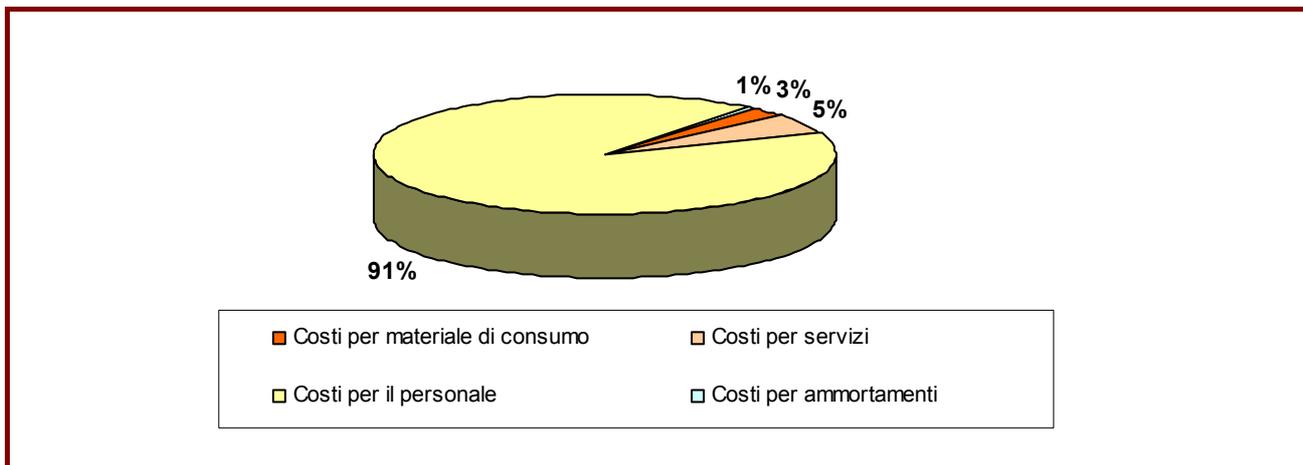
In rapporto agli orari di apertura delle strutture, il costo orario medio per educatore (considerando sia gli educatori assunti a tempo indeterminato che

quelli con incarichi annuali o di supplenza) è poco meno di 17 euro all'ora (il valore è stato calcolato dividendo il costo totale sostenuto da Roma Capitale per la retribuzione degli educatori, per il numero totale delle ore di servizio).

In dettaglio, il costo per operatore a tempo indeterminato è stato di poco superiore ai 17 euro mentre quello per incarichi a tempo determinato di durata annuale è di poco superiore ai 14 euro all'ora.

**Fig. 11**

**Composizione percentuale dei costi degli asili comunali (euro 2009)**



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati della Ragioneria generale di Roma Capitale

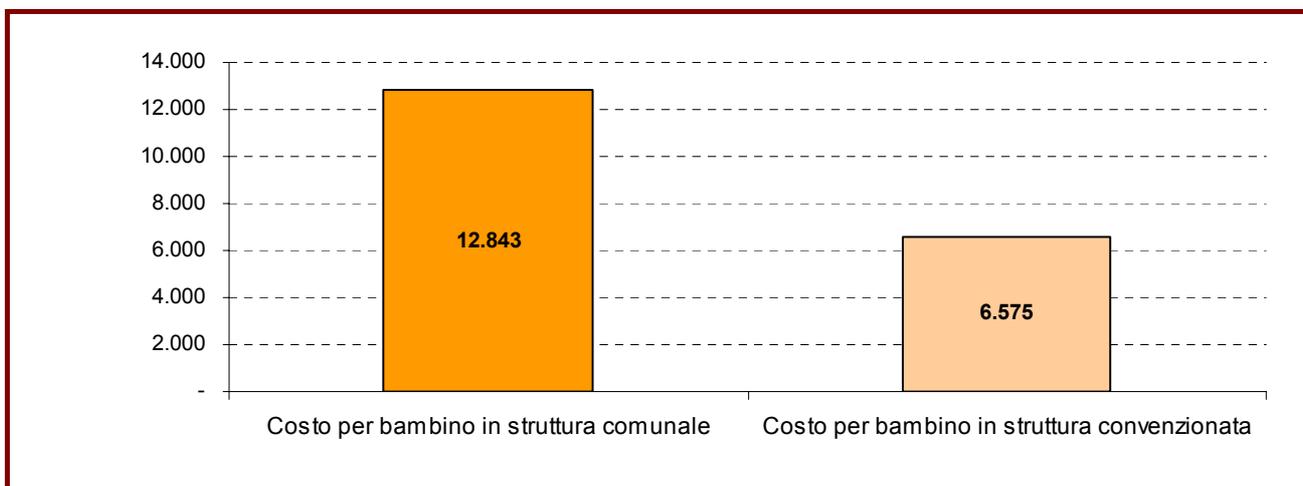
Per quanto riguarda la spesa pro capite, si osserva che a livello nazionale per gli asili nido comunali la spesa media per utente a carico dell'ente locale nel 2009 è stata di 7.104 euro mentre a Roma, in base a quanto comunicato dalla Ragioneria generale di Roma Capitale, la stessa ha raggiunto i 12.843 euro.

Volendo interpretare più correttamente il dato numerico, bisogna però ricordare che a Roma gli standard obbligatori di servizio sono significativamente più elevati e che l'orario di apertura medio è

di circa 9 ore giornaliere, mentre ad esempio negli altri capoluoghi di provincia, localizzati nel meridione, il servizio è offerto solo per metà giornata (secondo l'indagine 2011 di Cittadinanza attiva, la frequenza a tempo pieno, in media 9 ore al giorno, è garantita nell'85% dei capoluoghi italiani: le città dove il servizio viene reso solo in modalità ridotta, ovvero in media 6 ore al giorno, sono: Potenza, Matera, Crotone, Cosenza, Napoli, Campobasso, Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani).

**Fig. 12**

**Costi per bambino accolto a Roma (euro 2009)**



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati della Ragioneria generale di Roma Capitale

Poiché, come si è visto, il numero degli utenti tende ad essere superiore alla capienza base, è utile riportare i costi anche ai posti disponibili (capienza base): in questo caso il costo medio nel 2009 è stato di 14.589 euro (la scelta del numero dei posti disponibili anziché quella dei bambini frequentanti è dovuta alle incertezze legate alla registrazione dei bambini frequentanti, e al fatto che non è possibile distinguere tra frequentatori a tempo pieno o a tempo parziale).

Se si guarda al costo orario delle strutture comunali a Roma, il valore per posto disponibile è di poco meno di 7 euro all'ora.

Se si analizzano i costi in relazione alla diversa modalità di gestione del servizio, è possibile verificare come a Roma il costo per bambino accolto nei nidi comunali sia praticamente il doppio di quello che si sostiene per l'accoglienza in strutture convenzionate (rispettivamente 12.843 e 6.575 euro) (Fig. 12).

La situazione è analoga se si fa riferimento invece al costo per posto in capienza base: il costo nei nidi comunali è, come già visto, pari a 14.589 euro ovvero il doppio rispetto a quanto corrisposto dalla stessa amministrazione per i posti resi disponibili dalle strutture private convenzionate (7.237 euro); nei nidi realizzati in project financing, e quindi interamente gestiti da privati con l'obbligo di accogliere esclusivamente bambini provenienti dalle liste di

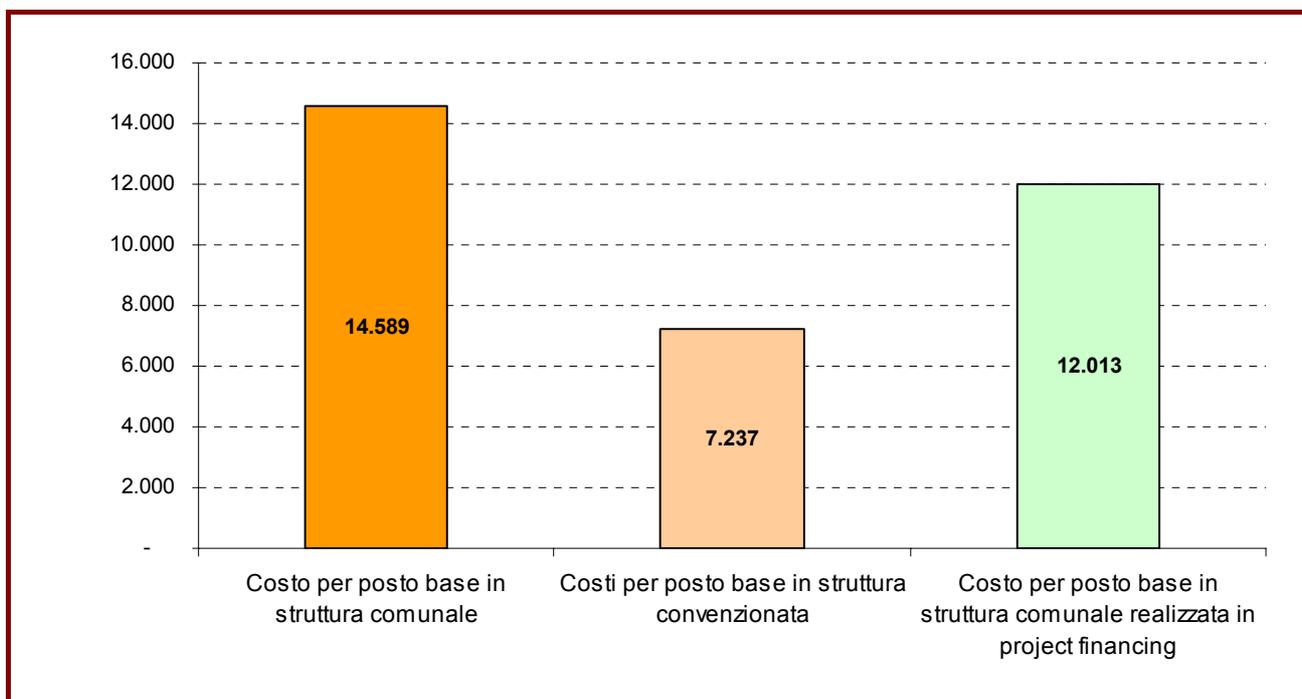
attesa comunali, il costo è inferiore di quasi il 20% (ovvero poco più di 12.000 euro) rispetto ai comunali (Fig. 13).

Il divario è in gran parte attribuibile all'entità dei costi relativi al personale impiegato sia nelle singole strutture che a livello centrale; tale tipologia di costi viene ad essere abbattuta di circa il 60% qualora si ricorra all'accoglienza presso strutture convenzionate. Volendo ipotizzare di accogliere i 12.558 bambini inseriti nei nidi comunali nell'anno educativo 2009/2010 presso strutture convenzionate, il costo a carico dell'amministrazione sarebbe pari a circa 83 milioni di euro che andrebbero ad aggiungersi ai quasi 32 milioni che la stessa amministrazione ha corrisposto nel 2009 ad integrazione delle rette dovute per i circa 6mila bambini accolti nelle strutture convenzionate.

La totale esternalizzazione del servizio presso strutture convenzionate, comporterebbe dunque un'uscita di circa 135 milioni di euro a fronte dei 190 milioni totali spesi nel 2009. E' chiaro che, in tale ipotesi, nel breve periodo potrebbero essere azzerati solo i costi di tipo variabile legati ai servizi, ai materiali di consumo, alle supplenze o incarichi a tempo determinato, mentre rimarrebbero a carico dell'amministrazione tutti i costi fissi quali quelli legati al personale assunto con contratto a tempo indeterminato e gli ammortamenti.

**Fig. 13**

**Costi per posto in capienza base a Roma (euro 2009)**



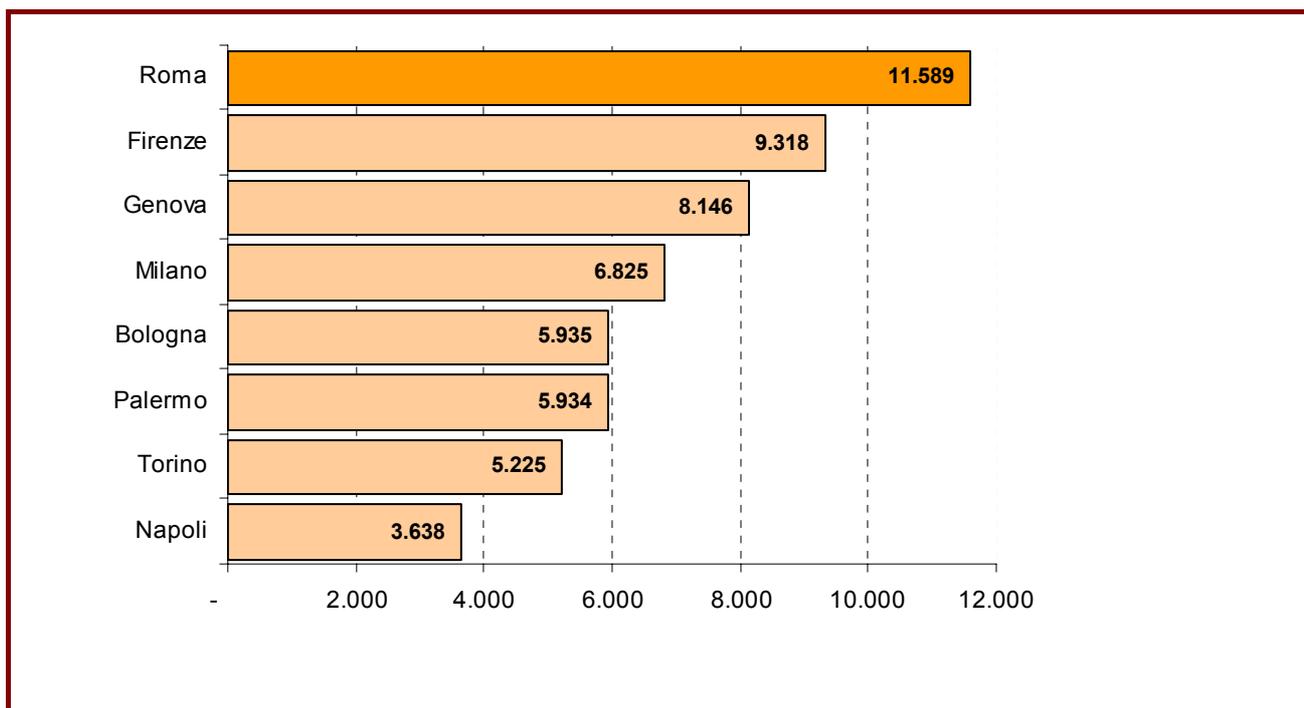
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati della Ragioneria generale di Roma Capitale

Per poter valutare l'attuale spesa per l'erogazione del servizio rispetto a quella sostenuta da altre amministrazioni è possibile utilizzare i dati elaborati dal CIFREL, Centro Interuniversitario per lo studio della Finanza Regionale e Locale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che, sulla base dei dati dei Certificati Consuntivi Comunali pubblicati dal Ministero dell'Interno per il periodo 1998-2008, ha calcolato la spesa per po-

sto in alcune tra le maggiori città italiane. I dati, relativi al 2008, segnalano una spesa per posto che variava dai 3.638 euro di Napoli ai 11.589 euro di Roma, che al dunque, risultava la città con il costo più elevato e con un costo quasi doppio rispetto a quello sostenuto dalla città di Milano (Fig. 14) (CIFREL, *Target centrali e finanza locale, Il caso degli asili nido in Italia*, aprile 2011).

Fig. 14

Costi medi per posto nelle grandi città (euro 2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Cifrel 2011.

Il finanziamento del servizio asili nido prevede, accanto alla componente pubblica, anche una componente privata. I cittadini che utilizzano l'asilo nido concorrono al funzionamento del servizio sostenendo una parte del costo delle strutture attraverso il pagamento della retta. Gli asili nido comunali rientrano, infatti, tra servizi a domanda individuale per i quali, contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione da parte dell'ente locale, deve essere definita la misura percentuale di copertura dei costi da parte dell'utenza. La determinazione della quota di compartecipazione è definita dai comuni che fissano il numero di fasce ISEE sulla cui base graduare le rette oltre ad adottare altri criteri di valutazione quali le ore di frequenza, il tempo ridotto o pieno ecc. Ad oggi, le rette sono determinate nel 75% dei casi in base all'Isce, nel 20% dei casi in base al reddito familiare mentre nel restante 5% la retta è unica (cfr. Cittadinanzattiva,

*Osservatorio prezzi & tariffe "Asili nido comunali"*, settembre 2011).

A Roma Capitale la scelta politica effettuata negli anni è stata quella di finanziare la quasi totalità del servizio tramite risorse pubbliche, destinando alla copertura tramite le rette corrisposte dalle famiglie solamente una quota residuale che è stata, nel 2009, pari al 7% (si ricorda che, come presentato in Tavola 3, la media italiana è di poco superiore al 18%). Ciò ha permesso, nonostante gli elevati costi del servizio, di contenere il costo a carico delle famiglie che, nella capitale, a fronte di un livello di qualità garantito da standard elevati, continuano a pagare delle rette decisamente più basse rispetto a quelle vigenti nelle altre grandi città che offrono servizi comparabili.

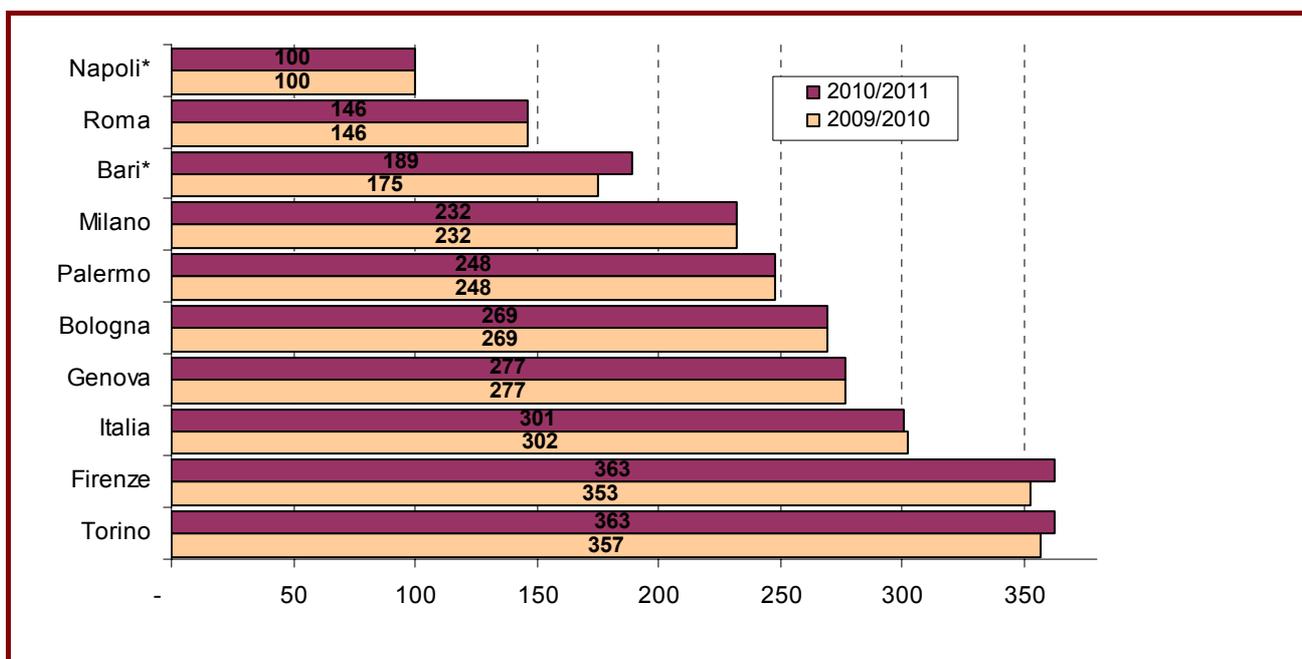
Infatti, sempre utilizzando i dati dell'indagine condotta annualmente dall'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva (tale indagine considera un'i-

potetica famiglia composta da tre persone, genitori più un bambino di 0-2 anni con un reddito lordo annuo pari a 44.200 euro, al quale corrisponde un ISEE di 19.900 euro), è possibile confrontare le rette pagate dalle famiglie nella capitale con quelle

corrisposte nelle altre grandi città italiane) (Fig. 15). La retta mensile media per la frequenza negli asili nido di Roma è pari a 146 euro meno della metà rispetto a quanto mediamente corrisposto dalle famiglie in Italia (circa 300 euro).

**Fig. 15**

**Rette mensili per la frequenza degli asili nido nelle grandi città**



(\*) Le città di Napoli e Bari offrono solo il servizio a tempo ridotto.  
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Cittadinanzattiva 2011.

Questo risultato è evidenziato anche nel recente lavoro dell'Agenzia sulla spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2011 in cui sono state ipotizzate due famiglie tipo, con un figlio sotto i 3 anni, di basso e medio reddito, e una frequenza a tempo pieno: 5 giorni a settimana e 11 mesi l'anno.

Per la famiglia a basso reddito (reddito di 13.792 a cui corrisponde un ISEE di 6.761 euro), la spesa mensile massima è quella di Bari (132 euro); Roma, con 60 euro al mese, offre la terza tariffa più bassa dopo Genova (33 euro) e Napoli (40 euro) (Tav. 26).

**Tav. 26 Spesa mensile nelle grandi città (euro 2011)**

Città	Spesa mensile famiglia a basso reddito	Spesa mensile famiglia a reddito medio
Bari	132	189
Bologna	93	191
Firenze	116	301
Genova	33	120
Milano	103	232
Napoli	40	100
Palermo	75	165
<b>Roma</b>	<b>60</b>	<b>124</b>
Torino	104	258

Note: Milano e Genova prevedono anche una quota di iscrizione annuale pari rispettivamente a 52 euro e 25 (20 euro per la frequenza nei mesi invernali e 5 euro per il mese di luglio).

Fonte: Agenzia, Spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2011, marzo 2012.

In caso di reddito medio (reddito di 31.887 a cui corrisponde un ISEE di 14.235 euro), la spesa mensile minima è a Napoli (100 euro), seguita da Genova (120 euro) e Roma (124 euro); la più alta è quella di Firenze (301 euro).

A Firenze il differenziale nella retta pagata dalla famiglia con maggior reddito rispetto a quella con

minor reddito è il maggiore (185 euro) tra le città oggetto di studio, cui seguono Torino (154 euro) e Milano (129 euro), Torino e Bari (rispettivamente 49 euro e 41 euro); molto minore la differenza nella capitale (64 euro).

## 7. Conclusioni

---

Gli asili nido comunali svolgono due importanti funzioni: da un lato garantiscono non solo la custodia e la cura ma anche un adeguato sviluppo psicofisico dei bambini e, dall'altro, contribuiscono a una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, con un conseguente miglioramento del benessere economico della famiglia. In altre parole abbassano il "costo" della gravidanza in termini di mancate prospettive di carriera per le donne sul mercato del lavoro e delle spese che si devono sostenere a seguito della nascita di un figlio.

Il Consiglio Europeo di Lisbona ha tra l'altro stabilito che entro il 2010 l'offerta, a titolarità sia pubblica che privata, avrebbe dovuto garantire un 33% di accoglienza alla popolazione nella fascia 0-2 anni.

In tutti i Paesi europei è previsto pertanto il finanziamento o il cofinanziamento delle strutture per la prima infanzia con forme diverse di compartecipazione al costo del servizio da parte delle famiglie. I dati dell'OCSE relativi al 2007 evidenziano una spesa pari allo 0,6-0,8% del PIL per i Paesi scandinavi, di circa lo 0,4% per la Francia, il Regno Unito e la Spagna mentre l'Italia con lo 0,2% si colloca tra le nazioni che investono di meno nelle politiche per la prima infanzia (la stessa Germania ha investito appena lo 0,1%).

L'Istat, nel mese di luglio del 2011, ha fotografato lo stato dell'arte in Italia evidenziando che, nonostante gli sforzi compiuti per incrementare l'offerta, la quota di domanda soddisfatta è ancora molto limitata rispetto al potenziale bacino di utenza. L'indicatore di presa in carico, calcolato come rapporto percentuale fra gli utenti iscritti agli asili nido e i bambini residenti fra zero e due anni, ha raggiunto nel 2009 appena l'11,3% (12,9% nel Lazio) valore, questo, ben lontano dagli obiettivi di Lisbona (che però contempla anche l'offerta privata non convenzionata) con un modesto aumento di 2,2 punti percentuali rispetto al quinquennio precedente.

La **spesa pro-capite** a carico dei comuni per gli **asili nido pubblici** è pari a 7.104 euro mentre il contributo medio da parte delle famiglie è di 1.618 euro, per un totale di 8.722 euro pro-capite di spesa. **Nel Lazio, la quota a carico dei comuni è quasi il doppio della media nazionale, ovvero 13.369 euro a bambino, mentre quella a carico dell'utente è leggermente inferiore, pari a 1.188 euro.**

Per quanto riguarda invece le **strutture private convenzionate**, in Italia il contributo a carico degli enti locali è circa il 70% in meno della spesa sostenuta per i nidi pubblici, pari mediamente a 2.218 euro a bambino, mentre la quota a carico delle famiglie è di 282 euro (l'83% in meno rispetto alle strutture pubbliche). Anche in questo caso, **nel Lazio la quota a carico dei comuni (4.538 euro a bambino) è quasi il doppio della media nazionale, mentre quella a carico dell'utente (1.109 euro) è quattro volte superiore.**

A Roma la domanda potenziale, rappresentata dalla popolazione da 0 a 2 anni era, al 31 dicembre 2009, pari a 77.427 bambini, con una distribuzione territorialmente omogenea pari a poco meno del 3% dell'intera popolazione residente.

Se invece si prende in considerazione la domanda effettiva (il numero di domande d'iscrizione presentate per 100 bambini residenti tra 0 e 2 anni), si osserva che la media (negli anni educativi 2008/2009 e 2009/2010) è di 24-25 domande ogni 100 bambini residenti con differenze anche significative a livello municipale.

Ad esempio, nel Municipio XI si riscontra il maggior numero di richieste (circa 30 ogni 100 bambini residenti) mentre nel Municipio VIII, dove il numero di bambini è cresciuto di 642 unità nel biennio considerato, invece si registra il minor numero (circa 16). D'altra parte è interessante notare come nel Municipio XI l'ISEE medio sia molto elevato mentre proprio nell'VIII sia il più basso, può avvalorare l'ipotesi di un maggior ricorso all'affidamento esterno da parte di quei nuclei familiari in cui entrambi i genitori lavorano.

Per poter stimare la propensione alla domanda del servizio è utile menzionare i dati Istat (2005) secondo i quali la quasi totalità delle madri lavoratrici (91,1%) affida ad altri il proprio bambino, mentre solo il 10,4% delle non lavoratrici ricorre a tale soluzione. Per entrambe le tipologie di madri, l'iscrizione ad un asilo nido, pubblico o privato, rappresenta un'opzione secondaria (circa il 30%) e, nello specifico, il ricorso ai nidi pubblici è in entrambe le situazioni pari al 14-15%.

L'indagine Istat ha evidenziato che in Italia il mancato utilizzo dell'asilo nido riflette nella maggior parte dei casi (72%) una libera determinazione tra le madri che si prendono personalmente cura del proprio bambino. Nel restante 28% si è trattato di una scelta obbligata che ha riguardato in termini

assoluti circa 56.000 bambini: i due fattori che maggiormente scoraggiano il ricorso al servizio sono le rette eccessivamente elevate (28,5%), la mancanza di asili nelle vicinanze (22,3%) e la penuria di posti disponibili (19,6%). Esiste poi una quota di domanda non soddisfatta dall'organizzazione e dalle modalità con cui il servizio viene offerto. **Nel Lazio, quasi il 69% delle madri ha liberamente scelto di non usufruire del servizio mentre l'utilizzo degli asili nido è scoraggiato soprattutto dalla carenza di posti disponibili e di strutture (indicati rispettivamente dal 26,8% e il 24,3% delle mamme quali giustificazioni del mancato ricorso al servizio).**

L'indagine campionaria sulle nascite dell'Istat (2005) può essere utilizzata per stimare un'altra importante grandezza: la domanda inespressa, composta da tutti quei bambini le cui mamme rinunciano a domandare l'iscrizione agli asili nido. Il valore relativo alla regione Lazio è pari al 31,4%. Assumendo che tale percentuale sia valida anche per Roma, è possibile ottenere una stima della domanda inespressa moltiplicando tale percentuale per la domanda potenziale al netto dei bambini accolti nelle strutture sia pubbliche sia private. Seguendo questa ipotesi, ne risulta che **a Roma le mamme di più di 16 mila bambini avrebbero volentieri mandato il proprio figlio al nido** e ciò significa che la piena soddisfazione della domanda comporta un ampliamento dell'offerta di oltre il 67% rispetto a quella attualmente garantita dagli esistenti operatori pubblici e privati.

Per rispondere a una domanda crescente si è sempre più fatto ricorso all'esternalizzazione, diretta conseguenza dei vincoli di bilancio a cui sono soggette le amministrazioni locali, con benefici in termini di flessibilità (es. orari e periodo di apertura) e minori costi rispetto alla gestione diretta. Nella città di Roma, l'offerta complessiva si articola in più servizi e secondo diverse modalità di fornitura che vedono partecipi sia operatori pubblici che privati.

**Il numero di strutture sia pubbliche sia in convenzione, nell'anno educativo 2009/2010, è stato pari a 465, con una ripartizione fra pubblico e privato prossima all'uguaglianza** (il 51,4% delle strutture sono pubbliche mentre il restante 48,6% sono private). L'incremento percentuale (pari al 10,7%) rispetto all'anno educativo precedente è legato unicamente alla crescita del numero di strutture in convenzione.

Se poi si considerano i 241 nidi privati che, pur avendo ottenuto l'autorizzazione non hanno ritenuto di convenzionarsi con Roma Capitale, e che ac-

colgono ben 5.761 bambini, il totale delle strutture operative al 2010 risulta essere pari a 706 con una distribuzione percentuale della titolarità delle strutture pressoché uguale tra i diversi soggetti gestori: all'amministrazione e ai privati solo autorizzati il 34% delle strutture, mentre di poco inferiore, pari al 32%, la quota di strutture private convenzionate con l'amministrazione.

Esistono inoltre 4 strutture realizzate e gestite in project financing (per un totale di 240 posti) per le quali l'amministrazione ha corrisposto poco meno di 3 milioni di euro annui nel 2009. Esse accolgono bambini provenienti esclusivamente dalle liste di attesa. Integrano l'offerta i nidi e micro-nidi realizzati dalle aziende pubbliche e private nei luoghi di lavoro.

**Nelle strutture comunali la capienza base (posti fisicamente disponibili) per l'anno educativo 2009/2010 è stata pari a 12.030 unità, mentre gli asili nido in convenzione hanno offerto ulteriori 5.870 posti, per un totale complessivo pari a 17.900 unità.**

Rispetto all'anno educativo precedente si assiste a un aumento della disponibilità di posti maggiore nei nidi privati convenzionati (+60%) rispetto a quella dei nidi comunali (+29%). **Ulteriori 5.761 posti sono invece offerti dagli asili privati autorizzati (ma non convenzionati) dislocati nei vari municipi di Roma Capitale** (il dato però si riferisce esclusivamente all'anno educativo 2010/2011).

Considerando le strutture pubbliche e convenzionate, il numero di posti disponibili per 100 bambini tra 0 e 2 anni è passato dai 18 del 2008/2009 ai 24 del 2009/2010 (con un aumento medio dell'offerta pari a un terzo).

Per l'anno educativo 2010 (unico anno in cui il dato è disponibile) i nidi privati autorizzati hanno offerto in media 8 posti ogni 100 bambini.

L'offerta privata tout court rappresenta mediamente un quarto dell'offerta totale: nei Municipi III, V, VI, X, XI, XIII essa si colloca al di sotto del 20%, mentre nei Municipi XII, XVI e XIX è assai rilevante (ben al di sopra del 30%) con un massimo del 43% nel Municipio XII evidenziando il fatto che in questo caso l'offerta privata svolge un ruolo determinante nell'accoglienza dei bambini.

I posti complessivamente a bando, per l'anno educativo 2009/2010, sono stati 10.631, in media 57 posti su 100 disponibili nei comunali e 66 nei convenzionati. Mentre nel caso dei primi non si osservano variazioni significative tra i vari municipi, per i nidi convenzionati invece le differenze appaiono in alcuni casi degne di nota: ad esempio, nei Municipi

I e III i posti a bando rappresentano una quota residuale rispetto alla capienza (rispettivamente 10 e 29 su 100 posti) e lo scarso ricambio può essere attribuito sia all'appetibilità del servizio (ovvero le famiglie che hanno acquisito il posto al nido cercano in tutti modi di conservarlo), sia perché l'offerta di privati autorizzati, in zone caratterizzate dalla presenza di uffici e attività commerciali, non è particolarmente presente. Nei Municipi XVII e XIX, per contro, il numero di posti a bando è superiore addirittura alla capienza base; tale dato può riflettere o un errore nella fornitura dei dati da parte dei municipi oppure, in alternativa, una programmazione che, al fine di accrescere la disponibilità di posti e di soddisfare quante più domande di accoglienza possibili, tiene della volatilità della frequenza dei bambini ai nidi nel corso dell'anno. Spesso, infatti, i bambini si assentano o frequentano a tempo parziale le strutture permettendo, a parità di posti, la frequenza a un maggior numero di bambini.

In termini assoluti, nell'anno educativo 2009/2010, il totale dell'offerta, sia pubblica che privata, ha garantito la quasi totale copertura dell'obiettivo del 33% della domanda potenziale (intesa quale popolazione residente tra 0 e 2 anni) fissato a Lisbona con un deficit di poco meno di 900 bambini accolti (24.678 rispetto ai 25.551 richiesti per centrare l'obiettivo).

Ad eccezione del Municipio V dove l'offerta pubblica e convenzionata è già sufficiente a raggiungere l'obiettivo (ci sarebbero addirittura posti in eccesso), nei Municipi II, III, IV, IX, XI, XII, XV, XVI, XVII, XVIII l'obiettivo è pienamente raggiunto solo grazie all'offerta privata (e in ipotesi di totale sfruttamento della capacità disponibile). Nei restanti municipi, si registra comunque una differenza negativa nel numero di bambini accolti rispetto all'obiettivo con un intervallo di variazione che passa da un minimo di 63 bambini in meno accolti negli asili del Municipio XIII ai 1.025 del Municipio VIII.

Tuttavia, poiché il numero di bambini accolti può essere superiore al totale dei posti fisicamente disponibili (ovvero la capienza base), il divario in termini assoluti, così determinato, non offre una chiara rappresentazione della realtà. Se il gap, calcolato rispetto al totale dei posti fisicamente esistenti nelle strutture pubbliche e private, è pari a 1.890 unità, incrementando il dato relativo ai posti del 15% con l'ipotesi di impiegare, in orari diversi, lo stesso posto per un numero superiore di bambini, il gap appare fortemente ridimensionato riducendosi a sole 176 unità.

Tuttavia, emerge con chiarezza la sproporzione tra domanda e offerta, con un numero di domande

presentate che eccede - nei due anni educativi considerati - il numero dei posti a bando rispettivamente del 53% e dell'82%. Nell'anno educativo 2009/2010, il totale dei bambini accolti nei nidi comunali e privati convenzionati è stato pari a 18.917, mentre il numero delle domande presentate per l'iscrizione in tali strutture è stato invece di 19.400 a fronte di 10.631 posti a bando.

I dati evidenziano ciò nonostante una correlazione positiva, tra la popolazione residente (0-2 anni) e il numero di posti a bando nella maggior parte dei municipi suggerendo una certa sensibilità dell'offerta rispetto alla domanda potenziale che si esprime nella tendenza ad adeguare il numero di posti a bando rispetto all'utenza potenziale.

Se si analizza la disponibilità di posti alla luce della maggiore o minore presenza di donne lavoratrici nei vari municipi, l'offerta del servizio sembra tener effettivamente presente le maggiori esigenze di affidamento esterno delle stesse. A tal fine, si evidenzia una correlazione positiva abbastanza marcata tra il numero di donne lavoratrici e quello dei posti a bando nell'anno 2009/2010.

Un altro indicatore che evidenzia gli sforzi compiuti dall'Amministrazione è rappresentato dall'indicatore di presa in carico (calcolato come rapporto percentuale fra gli utenti iscritti agli asili nido e i bambini residenti fra 0 e 2 anni).

A Roma la presa in carico è cresciuta dal 21,6% nel 2008/2009 al 24,9% nel 2009/2010. Dal confronto con altre realtà territoriali si osserva che tale valore è di poco inferiore a quello che si registra in Emilia Romagna (25,2%), regione che eccelle nel settore dei servizi alla prima infanzia, mentre è quasi il doppio della media nazionale che nel biennio considerato si è assestata rispettivamente al 12,6% e al 13,6%.

Per quanto riguarda il peso relativo della componente pubblica e privata convenzionata, si nota che mediamente su 10 bambini accolti 7 sono presi in carico dalle strutture comunali mentre i restanti 3 da quelle convenzionate. A livello territoriale nei Municipi I, II, VI, XV, XVII e XX la componente pubblica è pressoché prevalente (andando dall'84% al 96%) mentre nei Municipi VIII, X, XII, XIII e XVIII è significativa quella in convenzione (con percentuali che passano dal 43% al 63%).

Per quanto riguarda le liste d'attesa, si osserva che all'inizio dell'anno educativo 2009/2010 il numero dei bambini presenti in lista, pari a 8.875, si è ridotto a 4.521 nel corso dei mesi successivi. Ciò vuol dire che **per ogni 100 domande presentate mediamente, alla fine, 19 bambini rimangono in lista d'attesa.**

**Un confronto a livello nazionale evidenzia a Roma una situazione migliore rispetto alla media degli altri capoluoghi di provincia** (solo gli asili nei capoluoghi di Liguria, Lombardia e Valle D'Aosta riescono a fare meglio): infatti, secondo quanto emerge dall'indagine annuale di Cittadinanzattiva (2011), **mediamente, in Italia, il 27% dei bambini che presentano domanda d'iscrizione rimane in lista d'attesa.**

L'analisi della consistenza delle liste di attesa all'inizio e alla fine dell'anno educativo evidenzia da un lato l'evoluzione dinamica dell'incontro tra domanda e offerta e dall'altro spiega il reale peso che assume questo fenomeno all'interno delle politiche pubbliche rivolte all'infanzia.

Nell'anno educativo 2008/2009, i Municipi II, III, XV, XVI e XVIII hanno dimezzato o più che dimezzato le proprie liste, con una riduzione media percentuale del 40%. Nell'anno educativo 2009/2010, i Municipi III, V e XVIII registrano la più ampia riduzione delle liste d'attesa (di circa il 70%) mentre, in media, il miglioramento rispetto all'anno precedente è di quasi dieci punti percentuali (49%).

Si osserva a tal proposito che la difficoltà nell'abbattere le liste di attesa deriva spesso dal comportamento di utenti che, pur essendo formalmente iscritti non sono presenti per lunghi periodi di tempo impedendo, di fatto, l'accesso al servizio agli altri utenti in attesa.

Il rilevante impegno finanziario attualmente sostenuto per l'offerta del servizio e l'aumento della domanda rendono più urgente la ricerca di una gestione efficiente e sostenibile degli asili nido e suggeriscono un approfondimento sui costi del servizio. Nel 2010, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ha realizzato un rapporto conoscitivo e propositivo sul tema dei costi dei servizi educativi.

I costi di investimento relativi alla costruzione di nuove strutture sono stimati dal CNEL fra 962 e 2.870 euro al metro quadro. Oltre a questi vanno aggiunte le spese per l'allestimento, comprese tra 1.500 e 2.000 euro per bambino.

In ogni caso, il fatto che ogni asilo nido sia caratterizzato da un mix di prestazioni diverse (può offrire o meno il servizio di prolungamento dell'orario di

apertura, il servizio estivo, la mensa) e accolga o meno bimbi disabili e lattanti, contribuisce ad accrescere la variabilità dei costi delle singole strutture e, di conseguenza, quella del livello qualitativo del servizio.

Infine, i costi si differenziano in ragione della forma gestionale: in economia, da un lato, esternalizzata tramite convenzione dall'altro. Poiché sono identici gli standard qualitativi adottati (rapporto educatori/bambini e altri standard di servizio quali, numero di personale ausiliario, superfici ecc.) la struttura dei costi diretti è influenzata principalmente dalla spesa per il personale educativo.

Secondo i dati del CNEL, in Italia il costo del personale rappresenta, in media, l'84% delle spese correnti del servizio, mentre a Roma raggiunge il 91% del costo complessivo dei nidi comunali che per l'anno 2009 è stato pari a quasi 156 milioni di euro. La maggiore incidenza percentuale di questa componente di costo nella capitale è imputabile presumibilmente al fatto che l'80% degli operatori è assunto con contratto a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda la spesa pro capite, si osserva che a livello nazionale per gli asili nido comunali la spesa media per utente a carico dell'ente locale nel 2009 è stata di 7.104 euro mentre a Roma la stessa ha raggiunto i 12.843 euro.

Volendo interpretare più correttamente il dato numerico, bisogna però ricordare che a Roma gli standard obbligatori di servizio sono significativamente più elevati e che l'orario di apertura medio è di circa 9 ore giornaliere, mentre ad esempio negli altri capoluoghi di provincia, localizzati nel meridione, il servizio è offerto solo per metà giornata (secondo l'indagine 2011 di Cittadinanza attiva, la frequenza a tempo pieno, in media 9 ore al giorno, è garantita nell'85% dei capoluoghi italiani: le città dove il servizio viene reso solo in modalità ridotta, ovvero in media 6 ore al giorno, sono: Potenza, Matera, Crotone, Cosenza, Napoli, Campobasso, Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani).

Se si analizzano i costi in relazione alla diversa modalità di gestione del servizio, è possibile verificare come **a Roma il costo per bambino accolto nei nidi comunali sia praticamente il doppio di quello che si sostiene per l'accoglienza in strutture convenzionate (rispettivamente 12.843 e 6.575 euro).**

La situazione è analoga se si fa riferimento invece al costo per posto in capienza base: il costo nei nidi comunali è come già visto pari a 14.589 euro ovvero il doppio rispetto a quanto corrisposto dalla stessa amministrazione per i posti resi disponibili dalle strutture private convenzionate (7.237 euro); mentre nei nidi realizzati in project financing, e quindi interamente gestiti da privati con l'obbligo di

accogliere esclusivamente bambini provenienti dalle liste di attesa comunali, il costo è inferiore di quasi il 20% (ovvero poco più di 12.000 euro).

**Il divario è in gran parte attribuibile all'entità dei costi relativi al personale impiegato sia nelle singole strutture che a livello centrale;** tale tipologia di costi viene ad essere abbattuta di circa il 60% qualora si ricorra all'accoglienza presso strutture convenzionate. Volendo ipotizzare di accogliere i 12.558 bambini inseriti nei nidi comunali nell'anno educativo 2009/2010 presso strutture convenzionate, il costo a carico dell'amministrazione sarebbe pari a circa 83 milioni di euro che andrebbero ad aggiungersi ai quasi 32 milioni che la stessa amministrazione ha corrisposto nel 2009 ad integrazione delle rette dovute per i circa 6mila bambini accolti nelle strutture convenzionate. La totale esternalizzazione del servizio presso strutture convenzionate, comporterebbe dunque un'uscita di circa 135 milioni di euro a fronte dei 190 milioni totali spesi nel 2009. E' chiaro che, in tale ipotesi, nel breve periodo potrebbero essere azzerati solo i costi di tipo variabile, mentre rimarrebbero a carico dell'amministrazione tutti i costi fissi quali quelli legati al personale assunto con contratto a tempo indeterminato o gli ammortamenti.

Il finanziamento del servizio asili nido prevede, accanto alla componente pubblica, anche una componente privata. I cittadini che utilizzano l'asilo nido concorrono al funzionamento del servizio sostenendo una parte del costo delle strutture attraverso il pagamento della retta definita dai comuni.

A Roma Capitale la scelta politica effettuata negli anni è stata quella di finanziare la quasi totalità del servizio tramite risorse pubbliche, destinando alla copertura tramite le rette corrisposte dalle famiglie solamente una quota residuale che è stata, nel 2009, pari al 7% ( si ricorda che la media italiana è di poco superiore al 18%). Ciò ha permesso nonostante gli elevati costi del servizio di contenere il costo a carico delle famiglie che, nella capitale, a fronte di un livello di qualità garantito da standard elevati, continuano a pagare delle rette decisamente più basse rispetto a quelle vigenti nelle altre grandi città che offrono servizi comparabili. L'indagine condotta annualmente dall'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva (considerando un'ipotetica famiglia composta da tre persone, genitori più un bambino di 0-3 anni con un reddito ISEE di 19.900 euro), evidenzia che la retta mensile media per la frequenza negli asili nido di Roma è pari a 146 euro inferiore di circa il 60% rispetto a quanto mediamente corrisposto dalle famiglie in Italia (circa 300 euro).

Questo risultato è evidenziato anche nel recente lavoro dell'Agenzia sulla spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2011: per un famiglia a basso reddito, la spesa mensile massima è quella di Bari (132 euro), mentre Roma, con 60 euro al mese, offre la terza tariffa più bassa dopo Genova (33 euro) e Napoli (40 euro). In caso di reddito medio, la spesa mensile minima è a Napoli (100 euro), seguita da Genova (120 euro) e Roma (124 euro), mentre la più alta è quella di Firenze (301 euro).

**Paolo Leon**

*Presidente*

**Claudio Santini**

*Vice Presidente*

**Sergio Migliorini**

*Consigliere*



Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma  
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212  
[www.agenzia.roma.it](http://www.agenzia.roma.it)

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali  
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale  
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,  
successivamente modificata e integrata  
con Deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia