

6. Sociale

6.1 Farmacie comunali

La distribuzione dei farmaci, sin dal secolo scorso, fu considerata pubblica per sopperire alle esigenze dei ceti più poveri mediante un'offerta non limitata alla sola iniziativa privata. Il lento ma continuo processo di esternalizzazione e/o privatizzazione del servizio vede adesso in Italia la concomitante presenza sul territorio sia di farmacie private gestite in forma non societaria, sia di farmacie comunali gestite anche a mezzo di società di capitali.

6.1.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Il servizio offerto dalle farmacie comunali presenta alcune peculiarità. Al riguardo, alcune ricostruzioni dottrinali hanno evidenziato una duplice vocazione del servizio farmaceutico come servizio pubblico e servizio sociale:

- servizio pubblico, in quanto l'erogazione dell'assistenza farmaceutica è preordinata - quale fase dell'assistenza sanitaria in genere - alla tutela della salute, e le farmacie rientrano tra gli strumenti di cui le ASL si avvalgono per l'esercizio dei compiti di servizio pubblico loro assegnato;
- servizio sociale, in quanto connotato dalla individualizzazione e personalizzazione degli interventi.

Il numero delle farmacie, la loro dislocazione e la zona di perimetrazione di ciascuna, è oggetto di programmazione a mezzo di una pianta organica delle farmacie di ciascun comune ai sensi dell'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, la cui formazione e revisione è di competenza regionale.

Il numero delle autorizzazioni fu stabilito in modo che vi fosse una farmacia ogni 5.000 ab. nei comuni con popolazione fino a 12.500 ab. e una ogni 4.000 ab. negli altri comuni, ma la L. 27/2012 (di seguito anche "Decreto liberalizzazioni") prevede che il nu-

mero di autorizzazioni aumenti a una ogni 3.300 ab., oltre alla possibilità di aprire nuove farmacie (entro il limite del 5% delle sedi):

- nelle stazioni, porti, aeroporti e aree autostradali di grande affluenza dove non sia già presente una farmacia nel raggio di 400 m;
- nei centri commerciali e nelle grandi strutture con superficie di vendita superiore a 10.000 mq, purché non sia già aperta una farmacia, a una distanza inferiore a 1.500 m.

Queste nuove farmacie dovranno essere localizzate in modo tale da garantire maggiore e migliore accessibilità al sistema farmaceutico.

La titolarità del servizio spetta dunque alle regioni tramite le ASL; quando i comuni esercitano la prelazione prevista dalla L. 475/1968 art. 9 ("La titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà dal comune") essi acquisiscono la mera titolarità della sede della farmacia, intesa come diritto di impianto e di esercizio. La L. 27/2012 ha stabilito però che le ulteriori farmacie (o comunque quelle vacanti) derivanti dai nuovi limiti in rapporto agli abitanti, non possano essere prelazionate dai comuni.

La normativa di settore, dettata dalla L. 362/1991, prevede che le farmacie siano gestite dai comuni secondo le formule organizzative indicate dalla normativa generale sui servizi pubblici, con le sole precisazioni derivanti dalla specificità del settore per quanto riguarda l'istituto dell'esternalizzazione, nonché la possibile composizione della compagine societaria. Il Decreto liberalizzazioni ha confermato l'esclusione delle farmacie comunali dalla nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Per quanto riguarda Roma Capitale, con DCC n. 5

del 29 gennaio 1997, è stata approvata la trasformazione delle farmacie comunali da servizio in economia ad Azienda speciale ai sensi della legge 8 giugno 1990 n. 142, denominata "Azienda Farmasociosanitaria Capitolina - Farmacap" (di seguito: Farmacap).

Lo Statuto dell'Azienda, così come integrato dalla DCC 194/2004, ha per oggetto:

- a) l'esercizio diretto delle farmacie comunali con:
 - la dispensazione e la distribuzione delle specialità medicinali, anche veterinarie e dei preparati galenici officinali e magistrali, omeopatici, di erboristeria e dei prodotti di cui alla tabella dell'allegato 9 del DM 375/1988 e successive modificazioni;
 - la vendita al pubblico di prodotti parafarmaceutici, dietetici, integratori alimentari ed alimenti speciali, cosmetici e per l'igiene personale;
 - la fornitura di materiale di medicazione, presidi medico-chirurgici, reattivi e diagnostici.
- b) l'erogazione di ogni altro prodotto o servizio collocabile per legge attraverso il canale della distribuzione al dettaglio o all'ingrosso nel settore farmaceutico e parafarmaceutico;
- c) la distribuzione intermedia dei prodotti di cui alla precedente lettera a) a farmacie pubbliche e private, alle ASL e ad ogni altro soggetto autorizzato;
- d) la gestione di servizi e attività collaterali delle ASL;
- e) la progettazione e la gestione di progetti di prevenzione e di educazione sanitaria verso i cittadini con particolare riferimento all'impiego del farmaco e all'informazione scientifica anche nei confronti di operatori della sanità pubblica e privata;
- f) attività di aggiornamento professionale e ricerca nei settori farmaceutico e sociosanitario, anche mediante la gestione diretta delle necessarie attività;
- g) la gestione di attività affidate dalla amministrazione comunale per la tutela della salute e per lo sviluppo del benessere socio-sanitario della collettività;
- h) gestione in convenzione con enti pubblici e privati di servizi educativi, ricreativi, culturali, sociali e di accoglienza per l'infanzia e di supporto alla famiglia;
- i) progetti speciali volti all'integrazione di popolazione immigrata nei municipi;
- j) servizi di igiene e profilassi a carattere sanitario compresa l'igiene degli alimenti;
- k) progetti di cooperazione internazionale.

Lo stesso Statuto aveva previsto all'art. 3 l'adozione da parte dell'Azienda di una Carta dei servizi che ri-

portasse i principi fondamentali a cui si ispirano gli strumenti operativi per la loro attuazione e le forme per la tutela nei rapporti con i cittadini e con gli utenti. Tuttavia, nonostante tale previsione, la Carta dei servizi di Farmacap non è mai stata adottata.

L'espletamento del servizio farmaceutico con la realizzazione di servizi istituzionali a carattere continuativo, nel rispetto delle finalità statutarie, è stato inizialmente regolato da un Contratto di servizio, con durata pari a cinque anni, approvato con DGC 453/2000.

A seguito dell'affidamento di nuovi servizi alla Farmacap in tema di prevenzione socio-sanitaria, di servizi di accoglienza e di servizi di assistenza, nel giugno 2003 il Dipartimento V del Comune di Roma ha predisposto una nuova bozza di Contratto di servizio - sottoposto al parere dell'Agenzia - che tuttavia non è mai stato approvato dalla Giunta Comunale.

Con DGC 500/2006 Farmacap aveva inoltre ottenuto dall'Amministrazione l'affidamento in via sperimentale di servizi educativi per la prima infanzia, che aveva portato all'apertura di cinque asili nido in regime di accreditamento e di convenzionamento; questa sperimentazione è però terminata con l'anno educativo 2007-2008.

Con DGCa 210/2011 sono stati approvati i bilanci d'esercizio degli anni 2008 e 2009 di Farmacap, non riconoscendo però all'azienda speciale crediti nei confronti di Roma Capitale per quasi 1.750.000 euro, che dovranno quindi essere iscritti nel bilancio consuntivo 2010 come rettifiche.

Da ultimo, con ordinanza sindacale del 29 febbraio 2012 n. 66, è stato nominato un commissario straordinario, a seguito delle dimissioni di oltre la metà del Consiglio di Amministrazione e quindi il Sindaco, con avviso pubblico del 15 marzo 2012, ha sollecitato la presentazione di candidature per le nuove nomine, sulla base degli indirizzi fissati dalla DCC 310/1997.

6.1.2 Organizzazione del servizio, evoluzione dell'offerta

La giustificazione economica dell'intervento pubblico nel campo delle farmacie (in Italia conosciute per lo più come farmacie comunali mentre in Europa come farmacie sociali) dipende da alcuni tipici "fallimenti di mercato", che nel caso specifico dipendono sia dalla formazione di rendite di posizione di tipo territoriale, sia dalla natura di "beni di merito" e dalle finalità redistributive che caratterizzano in genere le prestazioni sanitarie.

Le farmacie comunali debbono favorire l'accesso ai farmaci alle categorie sociali svantaggiate, sia eco-

Tav. 6.1.1 Distribuzione territoriale delle farmacie nei municipi di Roma Capitale

Municipio	Farmacie									
	2007					2012				
	Farmacap	Totali	Farmacap su totali	Totali ogni 4.000 residenti	Totali ogni 100 kmq	Farmacap	Totali	Farmacap su totali	Totali ogni 4.000 residenti	Totali ogni 100 kmq
I	1	75	1,3%	2,4	5,2	1	78	1,3%	2,5	5,5
II	0	44	0%	1,4	3,2	0	44	0%	1,4	3,2
III	0	20	0%	1,5	3,4	0	22	0%	1,6	3,7
IV	6	50	12,0%	1,0	0,5	6	50	12,0%	1,0	0,5
V	3	41	7,3%	0,9	0,8	4	42	9,5%	0,9	0,9
VI	1	39	2,6%	1,2	4,9	1	39	2,6%	1,2	4,9
VII	4	31	12,9%	1,0	1,6	4	32	12,5%	1,0	1,7
VIII	5	28	17,9%	0,5	0,2	5	30	16,7%	0,6	0,3
IX	1	47	2,1%	1,5	5,8	1	48	2,1%	1,5	5,9
X	4	40	10,0%	0,9	1,0	5	41	12,5%	0,9	1,0
XI	1	35	2,9%	1,0	0,7	1	37	2,7%	1,1	0,8
XII	3	33	9,1%	0,8	0,2	3	34	8,8%	0,8	0,2
XIII	5	34	14,7%	0,7	0,2	5	35	14,3%	0,7	0,2
XV	2	33	6,1%	0,9	0,5	2	37	5,4%	1,0	0,5
XVI	0	37	0%	1,0	0,5	0	38	0%	1,1	0,5
XVII	0	33	0%	1,8	5,9	0	36	0%	2,0	6,4
XVIII	1	28	3,6%	0,8	0,4	2	29	6,9%	0,9	0,4
XIX	3	38	7,9%	0,8	0,3	3	43	7,1%	0,9	0,3
XX	0	25	0%	0,7	0,1	0	26	0%	0,7	0,1
Totale	40	711	-	-	-	43	744	-	-	-
Media	2,1	37	5,6%	1,1	1,9	2,3	39	5,8%	1,1	2,0

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ordinefarmacistiroma.it, federfarma.it, farmacap.it, istat.it e Comune di Roma

nomicamente sia territorialmente; per svantaggio territoriale si vogliono intendere quelle persone che abitano quartieri della città poco densamente popolati ed in cui le farmacie private non hanno interesse a stabilirsi, essendo limitate le possibilità di gestione profittevole.

Inoltre con il passare del tempo si è aggiunto un interesse sempre maggiore nei confronti della qualità delle prestazioni farmaceutiche, includendo nelle loro finalità la volontà di garantire alla clientela un servizio di eccellenza in termini di informazione, di assistenza e in alcuni casi anche di moderazione del costo dei farmaci.

L'interesse di avere un servizio di farmacie comunali sta dunque soprattutto nel poter offrire questo servizio in zone in cui non è presente o è deficitario. L'ultima revisione della pianta organica delle farmacie nel Comune di Roma risale all'anno 2006 (DGC 500/2007, così come integrata dalla DGC 237/2008) ed è stata effettuata rispettando le indicazioni della L. 475/1968 (una farmacia ogni 4.000

abitanti): l'art. 11 del Decreto liberalizzazioni ricordato renderà necessaria una nuova revisione che preveda anche l'abbassamento della soglia a una farmacia ogni 3.300 ab.

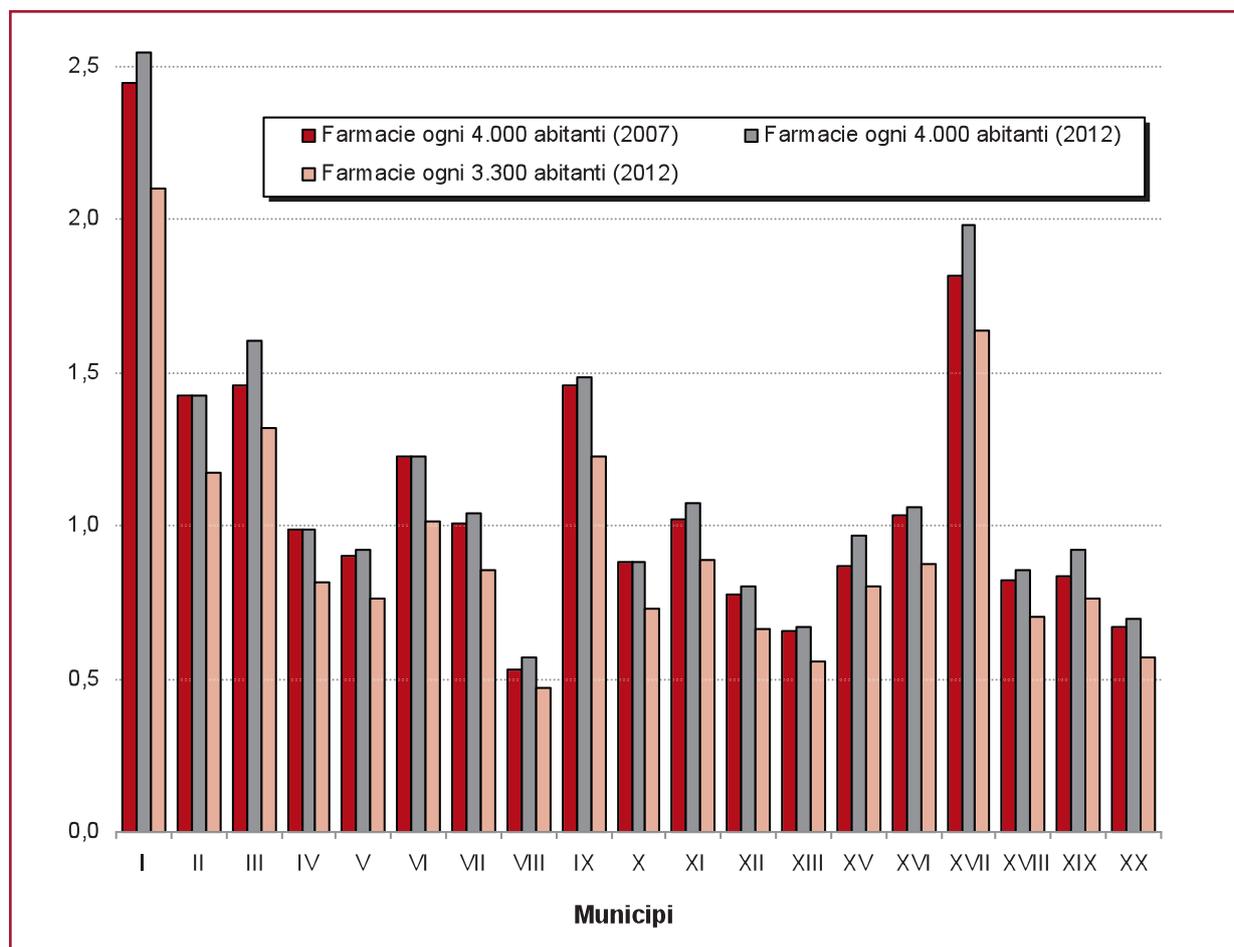
Nel quinquennio 2007-2012 il numero totale di farmacie è passato da 711 a 744 (Tav. 6.1.1) con un aumento del 4,6% e il numero di quelle gestite da Farmacap è arrivato a 43 (+3). Le tre nuove farmacie comunali sono state aperte nei Municipi V, X e XVIII dove l'indice di dotazione di farmacie era di poco inferiore a 1, anche se le carenze maggiori si manifestano nei Municipi VIII, XIII e XX, dove l'indice è ancor più basso.

Analizzando la dinamica della distribuzione delle farmacie nei 19 municipi di Roma Capitale negli ultimi 5 anni (dal 2007 al 2012), si evidenzia che (Fig. 6.1.1, prima e seconda colonna):

- le nuove aperture nei Municipi I, III e XVII (centro storico) di farmacie private hanno fatto aumentare la densità dell'offerta in zone in cui essa era già alta;
- l'aumento complessivo dell'offerta nel V, VIII, XII,

Fig. 6.1.1

Indice di dotazione di farmacie per abitanti



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ordinefarmacistiroma.it, federfarma.it, farmacap.it, istat.it e Comune di Roma.

XIII, XV, XVIII, XIX e XX Municipio ha migliorato, sia pur di poco, l'indice, che rimane ancora sotto al valore limite (1,0).

Con l'approvazione della L. 27/2012 in città ci sarà un deficit teorico complessivo di 112 farmacie; analizzando il nuovo indice di dotazione per municipio (Fig. 6.1.1, terza colonna), risulterebbe che:

- i Municipi I, II, III; VI; IX e XVII continueranno ad avere un indice superiore ad 1, e non saranno quindi necessarie nuove aperture;
- i Municipi VII, XI e XVI avranno un indice prossimo a 0,9 e raggiungeranno l'unità con 5 aperture cadauno;
- i Municipi IV, V, X, XII, XV, XVIII e XIX avranno un indice prossimo a 0,7-0,8 e il bisogno di nuove aperture varierà da 11 del Municipio IV a 17 del Municipio XII;
- nell'VIII, XIII e XX Municipio, infine, il valore varierà tra 0,5 e 0,6 e perché l'indice sia almeno pari

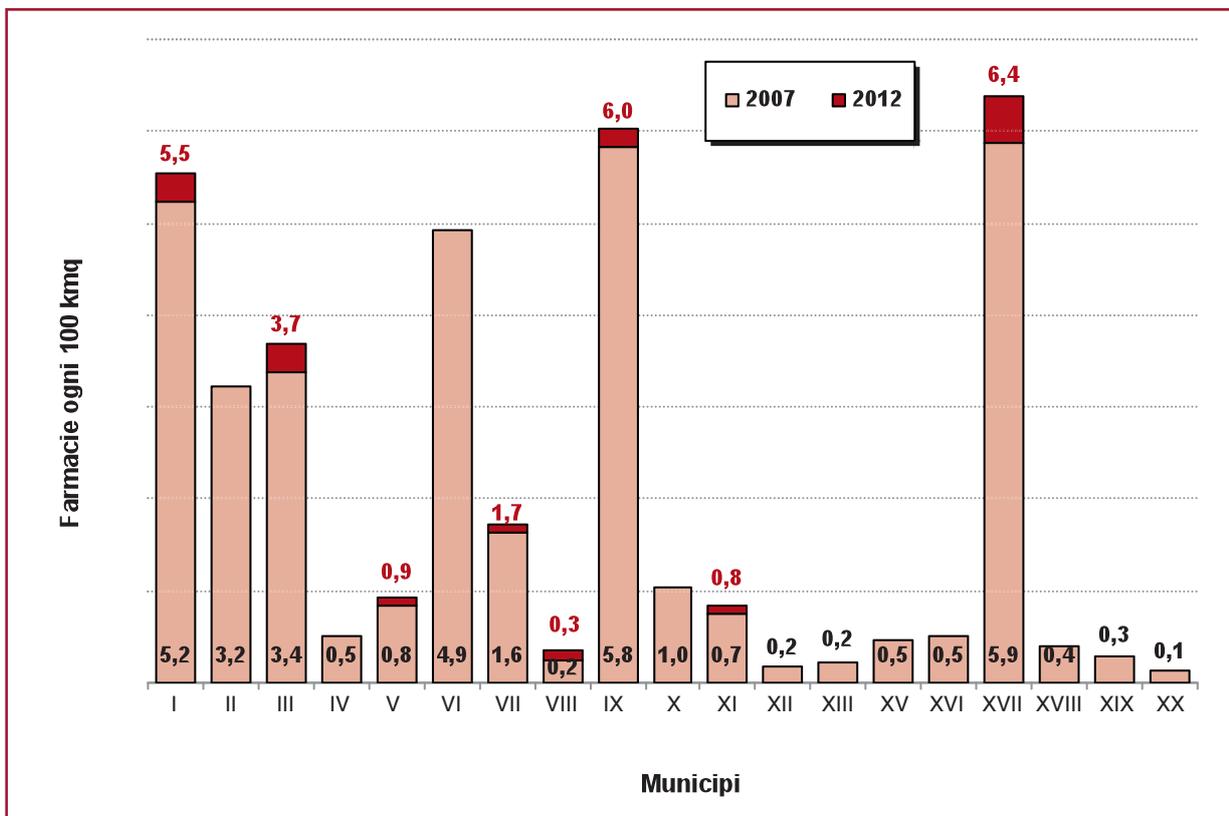
ad 1 sarà necessario aprire un numero di farmacie variabile tra 19 e 34.

Nel caso in cui nei municipi appena elencati non ci fosse interesse economico ad aprire nuove farmacie private, Roma Capitale, compatibilmente con le nuove norme e con i diritti di prelazione già esercitati, potrebbe supplire a tali carenze.

Considerato l'obiettivo di favorire l'accesso al farmaco a tutti i cittadini, possiamo osservare dal punto di vista territoriale come non solo il numero di farmacie ma anche la notevole estensione dei diversi municipi faccia sensibilmente variare l'indice di dotazione di farmacie ogni 100 kmq (Fig. 6.1.2). Dalla correlazione tra l'indice di superficie (farmacie ogni 100 kmq) e l'indice per abitanti (farmacie per 4.000 abitanti), emergono due gruppi distinti: quello contrassegnato in alto a destra in cui la densità di farmacie è buona o molto buona e l'altro, quello contrassegnato in basso a sinistra, in cui uno dei due o

Fig. 6.1.2

Indice di dotazione di farmacie per superficie



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ordinefarmacistiroma.it, federfarma.it, farmacap.it, istat.it e Comune di Roma.

entrambi gli indici sono minori di uno e un eventuale intervento pubblico potrebbe essere prospettabile in caso di mancato interesse dei privati (Fig. 6.1.3). Se, nel futuro, si renderà disponibile la contabilità industriale per singola farmacia gestita da Farmacap, sarà possibile la valutazione dell'efficienza della gestione, differenziando eventualmente tra buone pratiche e situazioni migliorabili.

6.1.3 Benchmarking

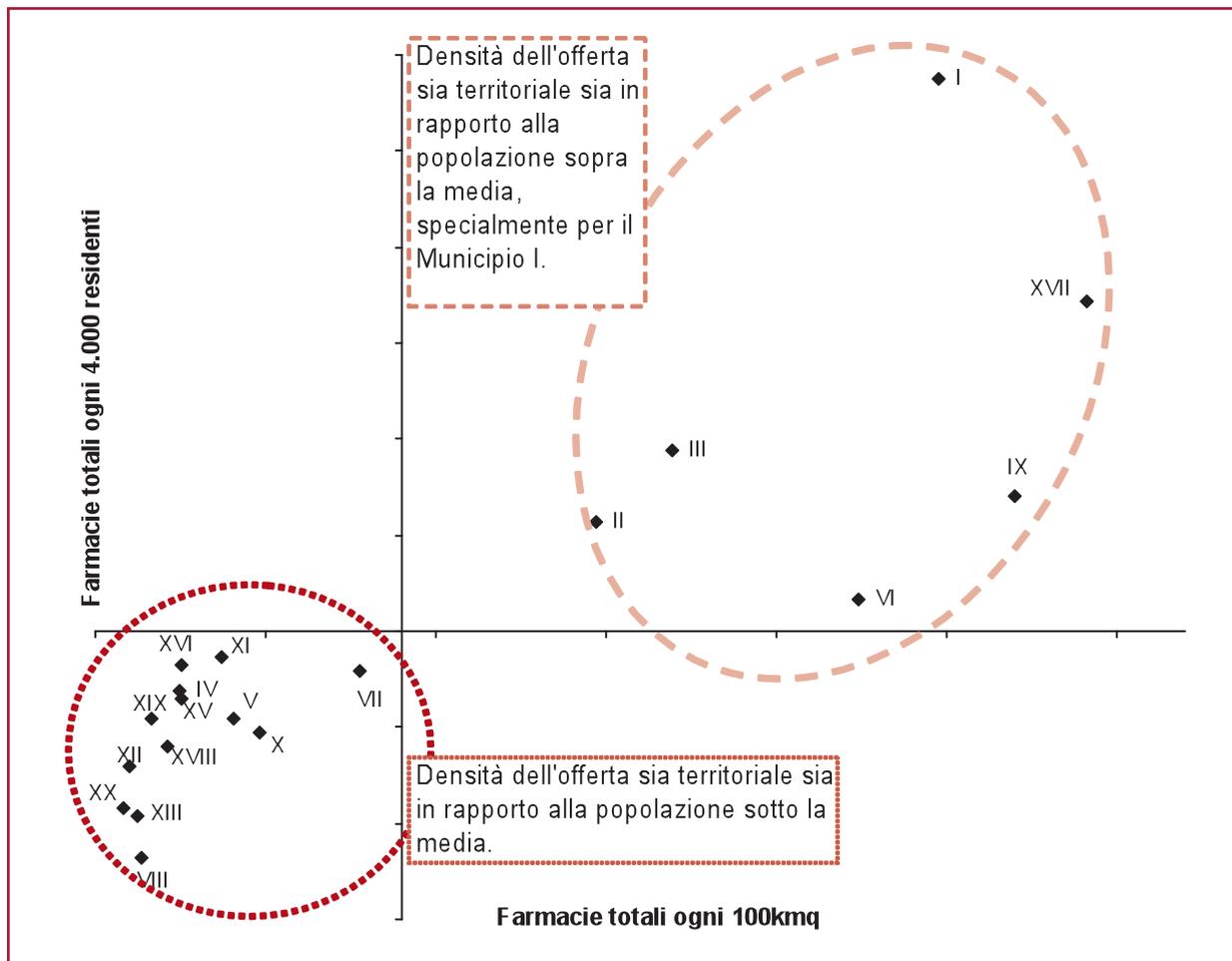
I confronti dimensionali sull'offerta di farmacie sono stati effettuati tra Roma e le otto maggiori città italiane, ovverosia Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze e Bari (Tav. 6.1.2). Mentre nelle tre città meridionali non ci sono farmacie comunali, a Roma e Genova esse rappresentano circa 1/20 dell'offerta totale, mentre nelle altre città questo indice varia dal 12% al 20%. Come sopra evidenziato, il nuovo indice di dota-

zione è pari a una farmacia ogni 3.300 abitanti: a Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna e Firenze il numero di abitanti serviti da ogni farmacia è già minore o notevolmente minore di 3.300, a Bari è praticamente pari a questa soglia mentre a Roma e Palermo il numero di farmacie dovrebbe aumentare anche notevolmente (a Roma potrebbero essere autorizzate fino a 112 nuove farmacie).

La classificazione tra gli indici di superficie e per abitanti segmenta le città oggetto di benchmarking in 3 gruppi: il primo fa emergere Napoli e Milano dove l'offerta è buona sia relativamente al numero di farmacie per abitante sia alla densità territoriale delle farmacie (in alto a destra), il secondo gruppo formato da Roma e Palermo si posiziona totalmente all'opposto del primo (in basso a sinistra) con indice di superficie e per abitante sotto la media e infine un gruppo intermedio (in alto a sinistra) in cui l'indice per abitanti è sopra la media, ma non quello di superficie (Fig. 6.1.3).

Fig. 6.1.3

Classificazione delle farmacie per municipio secondo indice di superficie e per abitanti



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ordinefarmacistiroma.it, federfarma.it, farmacap.it, istat.it e Comune di Roma.

Tav. 6.1.2 Numerosità e distribuzione delle farmacie nelle 9 maggiori città italiane (2012)

Città	Farmacie comunali	Farmacie totali	Comunali su totali	Abitanti per farmacia	Farmacie per 100 kmq	Farmacie per 4.000 abitanti
Bari	0	96	0%	3.330	5,8	1,20
Bologna	22	125	18%	3.065	23,2	1,31
Firenze	21	117	18%	3.192	29,0	1,25
Genova	11	216	5%	2.818	21,4	1,42
Milano	84	423	20%	3.164	10,7	1,26
Napoli	0	339	0%	2.825	8,9	1,42
Palermo	0	170	0%	3.836	8,9	1,04
Roma	43	744	6%	3.734	11,5	1,07
Torino	33	278	12%	3.265	8,3	1,22

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ordinefarmacistiroma.it, federfarma.it, farmacap.it, istat.it e Comune di Roma.

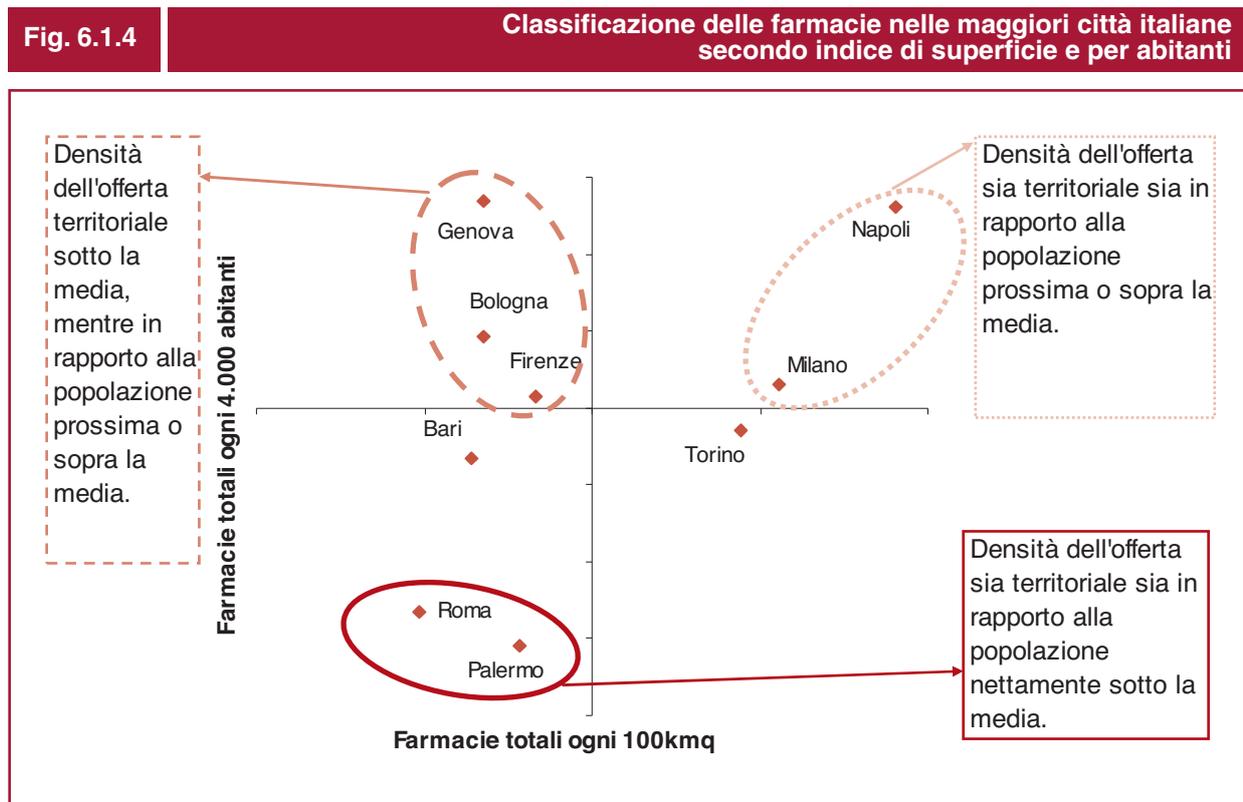
6.1.4 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

L'assenza di un Contratto di Servizio e conseguentemente di un sistema strutturato di reporting e controllo, non consente di avere a disposizione una serie storica di dati sull'offerta del servizio e sulla qualità dello stesso.

L'Agenzia, nei mesi di ottobre 2008 e di marzo e maggio 2011, ha richiesto all'Assessorato alle politiche sociali di fornire una serie di atti relativi alla gestione delle farmacie comunali da parte di Farmacap, senza ricevere riscontro. La documentazione richiesta era inerente la mancata approvazione degli ultimi bilanci dell'azienda speciale, la mancata approvazione e pubblicazione di una Carta della qualità dei servizi e alla mancata approvazione di un Contratto di Servizio.

Il solo materiale reso disponibile dal Dipartimento è relativo all'affidamento a Farmacap per gli anni 2008 e 2009 dei servizi di teleassistenza e tele-soccorso. Per l'erogazione di questi servizi, nelle

more della definizione di un contratto di servizio tra Amministrazione e azienda speciale, non è stato adottato un disciplinare di incarico ma determinazioni dirigenziali e lettere di affidamento, anche se molto dettagliate. Gli affidamenti sono stati bimestrali sino ad agosto 2008 e successivamente solo mensili. I costi, che negli anni precedenti erano suddivisi quasi al 50%, dal 1 gennaio 2008 sono passati interamente a carico di Roma Capitale e ammontavano a circa 750.000 euro bimestrali per i due servizi. Il numero di utenti, 4.131 per la teleassistenza e 3.338 per il telesoccorso, è rimasto stabile durante i due anni di servizio e non è stato aumentato nonostante l'aumento delle richieste a causa di uno stretto vincolo di bilancio. La rendicontazione del servizio da parte di Farmacap era mensile, anche se non sono stati approntati sistemi e indicatori di misurazione della qualità erogata e della qualità percepita; il riscontro avviene quindi, sia pur limitatamente, sulla base delle lamenti, verbali e scritte, degli utenti.



Fonte: elaborazioni su dati ordinefarmacistiroma.it, federfarma.it, farmacap.it, istat.it e Comune di Roma.

6.1.5 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

Nel mese di aprile 2008 l'Agenzia ha effettuato una attività di rilevazione presso le 40 sedi farmaceutiche Farmacap, mediante tecniche sia di osservazione diretta e sia di *mystery client*, atta a fornire una idonea base dati per la valutazione dei livelli di qualità erogata del servizio, in ottemperanza alle "Raccomandazioni per l'elaborazione di standard di buone prassi in farmacia" elaborate dall'Unione Europea delle Farmacie Sociali - Eurosocialpharma. Le maggiori carenze rilevate sono state relative alla frequente assenza di parcheggi sia per invalidi sia per ritiro medicinali, alla frequente assenza del contenitore per i farmaci scaduti, al fatto che nella metà delle farmacie non sono state fornite informazioni al pubblico in merito ai servizi sociosanitari presenti nel territorio, al fatto che il farmacista di rado ha la targhetta identificativa sul camice, al comportamento secondo il quale in quasi la metà dei casi i farmaci ri-

chiesti sono stati venduti anche senza la necessaria ricetta medica, all'abitudine secondo cui solo in un caso su tre l'operatore ha richiesto la tessera sanitaria prima dell'emissione dello scontrino fiscale, alla pressoché assenza di politiche di sconto sui farmaci da banco, ed infine sul fatto che solo in rarissimi casi gli operatori hanno spontaneamente proposto l'acquisto di un farmaco equivalente più economico.

I punti di forza rilevati sono la buona organizzazione del punto vendita così come l'accessibilità di persone con disabilità, l'attesa del proprio turno che è contenuta in 2 o 3 minuti, la cortesia e disponibilità del personale che di norma veste il camice e il comportamento di tre farmacisti su quattro secondo cui quando il cliente ha richiesto il farmaco equivalente, esso è stato fornito al posto di quello di marca, garantendo così un risparmio.

I punti di forza e debolezza possono certo essere cambiati dal 2008 ad oggi, ma nessuna rilevazione in merito ci è nota.

6.2 Servizi cimiteriali

Nell'ambito degli approfondimenti tematici nel settore sociale, in questo paragrafo vengono esaminati i servizi cimiteriali di Roma Capitale, con particolare riferimento all'evoluzione del quadro normativo e contrattuale, all'organizzazione del servizio e all'evoluzione dell'offerta riferita alle principali operazioni e servizi cimiteriali effettuati tra il 2007 e il 2011.

6.2.1 Evoluzione del quadro normativo e contrattuale

I cimiteri appartengono al demanio comunale (art. 824 del c.c.) e la gestione dei servizi necroscopici e cimiteriali, secondo quanto previsto dal D.M. 28 maggio 1993, è a pieno titolo classificabile come servizio pubblico locale; la titolarità del servizio, che deve tenere conto della necessità di garantire l'igiene, la salute pubblica e il rispetto della legislazione sovraordinata, è quindi in capo a Roma Capitale.

A Roma la gestione del servizio, inteso come insieme unitario dei servizi cimiteriali, di trasporto e onoranza funebre e dei servizi necroscopici, in precedenza gestito in economia, è stato affidato, sin dal 1998, ad Ama s.p.a. (allora Azienda Speciale). Con DGC 74/2007 è stato approvato il contratto di servizio tra Comune di Roma ed Ama per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali, valevole per sei anni dalla data di sottoscrizione e in scadenza

naturale a maggio 2013. Come già illustrato (cfr. par. 2.2.3), il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito dalla L: 27/2012 prevede adesso la loro cessazione anticipata al 31 dicembre 2012.

Più recentemente, con DGCa 70/2012 la Giunta Capitolina ha approvato una manovra per la riduzione di tutti i corrispettivi per Contratti di Servizio delle aziende appartenenti al Gruppo Roma Capitale, fra cui Ama per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali; la quota di corrispettivo netto a carico del comune sarà pari a 10,6 milioni di euro per l'anno 2012.

Nel regolare i rapporti tra Amministrazione Comunale e Ama, il vigente CdS definisce per ciascuno dei servizi erogati obiettivi e livelli di servizio attesi, nonché forme di indennizzo all'utenza per mancato rispetto degli standard qualitativi specifici e eventuali penalità a favore del comune per mancato raggiungimento degli obiettivi di miglioramento fissati per gli standard qualitativi generali.

La struttura organizzativa dedicata di Ama offre servizi e operazioni cimiteriali (inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione e cremazione), servizi necroscopici (anagrafe e polizia mortuaria), gestione concessioni (assegnazioni, rinnovi, retrocessioni aree e loculi) e gestione ordinaria (manutenzione aree e verde, illuminazione votiva (solo al Laurentino), URP, call center). Il servizio di illuminazione votiva nei restanti cimiteri romani viene in-

Tav. 6.2.1 Aree cimiteriali gestite da Ama a Roma

Cimitero	Ubicazione (Mun.)	Zone di competenza	Estensione stimata (mq)
Verano	III	chiuso a nuovi ingressi	760.000
Flaminio	XX	Mun. I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, XVII e XX	1.430.000
Laurentino	XII	Mun. X, XI, XII, XV	200.000
Castel di Guido	XVIII	Mun. XVI	2.500
Cesano	XX	Cesano	4.500
Isola Farnese	XX	Isola Farnese, La Storta	3.300
Maccaresse	XVI	Ponte Galeria, altre	11.000
Ostia Antica	XIII	Mun. XIII	15.600
Parrocchietta	XVI	chiuso a nuovi ingressi	3.000
San Vittorino	VIII	Mun. VIII	12.000
S.M. di Galeria	XIX	Mun. XIX	3.300

Fonte: elaborazioni Agenzia su DGC 74/2007

vece svolto da Acea Distribuzione s.p.a. e Acea Energia s.p.a.

La DCC 27/2009 ha adeguato la disciplina tariffaria per i servizi di inumazione e cremazione, e demandato alla Giunta Comunale l'adozione di un apposito provvedimento per la determinazione dei valori tariffari a carico dell'utenza che tengano conto dei costi effettivamente sostenuti. La DGC 189/2010 ha stabilito le tariffe dei suddetti servizi, prevedendo altresì una riduzione del 10% per i titolari di social card e la gratuità nel caso di salme di persone indigenti o appartenenti a famiglie bisognose o per le quali vi sia disinteresse da parte dei familiari. La determinazione delle tariffe di tutte le singole operazioni cimiteriali è soggetta ad approvazione annuale da parte dell'Assemblea Capitolina (da ultima, DAC 49/2011).

Sul tema dell'affidamento dei servizi di gestione delle camere mortuarie ed obitoriali e dei servizi cimiteriali ad imprese di onoranze funebri, si è espressa l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM, AS392 del 23 maggio 2007) nella sua attività di segnalazione e consultiva, riferendosi in particolare al caso in cui un'impresa controllata da amministrazioni comunali operi nei mercati locali delle onoranze funebri (come appunto nel caso di Ama) estendendo così su altri mercati i privilegi acquisiti in virtù della natura di imprese comunali. L'AGCM ha auspicato la risoluzione delle evidenti problematiche concorrenziali e di incompatibilità attraverso la chiara separazione (non solo contabile) fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale.

In tema di illuminazione votiva infine, il Consiglio di Stato, sez. V, 11 agosto 2010, n. 5620, ha ribadito

la qualificazione del rapporto intercorso tra la società e l'Amministrazione comunale come concessione di servizio pubblico e non di concessione di lavori, ritenendo che l'illuminazione elettrica votiva di aree cimiteriali richiede che il concessionario impegni capitali, mezzi, personale da destinare ad un'attività economicamente rilevante in quanto suscettibile, almeno potenzialmente, di generare un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore.

6.2.2 Organizzazione del servizio, evoluzione dell'offerta

Le aree cimiteriali gestite da Ama a Roma sono undici, di cui tre definite come urbane (Verano, Flaminio - Prima Porta e Laurentino) e otto classificate come suburbane e precisamente: Castel di Guido, Cesano, Isola Farnese, Maccaresse, Ostia Antica, Parrocchietta, San Vittorino e S.M. di Galeria (Tav. 6.2.1).

Con il termine servizi funebri e cimiteriali si intende, oltre alla gestione ordinaria del servizio, lo svolgimento di tutte le operazioni cimiteriali, la cremazione, le attività di polizia mortuaria e la gestione dei servizi necroscopici e obitoriali. Come si può ben comprendere, si tratta di servizi che, per il momento particolarmente delicato in cui vengono resi, devono saper coniugare il rispetto per la persona scomparsa ed il dolore dei familiari con la necessità procedere ad una tempestiva e decorosa sepoltura.

Le attività cimiteriali vengono comunemente classificate in 'principali', cioè il vero e proprio servizio pubblico locale soggetto a regime concessorio, ed 'accessorie': le prime consistono essenzialmente nelle inumazioni, tumulazioni, cremazioni, esumazioni, estumulazioni e traslazioni di salme o resti

Tav. 6.2.2 Servizi, operazioni e attività nei cimiteri di Roma Capitale

Servizi, operazioni e attività	2007	2008	2009	2010	2011	Variaz. 2007-11
SERVIZI E OPERAZIONI CIMITERIALI						
Inumazioni (sepulture a terra salme e resti mortali)						
n. operazioni	3.900	3.706	4.031	4.619	6.172	58%
Tumulazioni (sepulture in tomba privata o in luculo)						
n. operazioni	16.208	17.118	17.083	16.994	16.705	3%
Cremazioni (salme e resti mortali)						
n. autorizzazioni rilasciate	6.452	7.522	8.343	8.706	9.608	49%
Estumulazioni (disseppellimento da tomba o loculo)						
n. operazioni	3.054	3.069	3.285	4.940	6.910	126%
SERVIZI NECROSCOPICI						
Polizia mortuaria (anagrafe mortuaria)						
n. decessi su Roma	29.916	30.116	30.748	31.891	30.489	2%
GESTIONE E MANUTENZIONE ORDINARIA						
Illuminazione votiva Laurentino						
n. utenze attive	10.072	11.925	13.351	14.620	15.844	57%
Relazioni con il pubblico - call center						
n. telefonate	5.450	6.976	15.005	21.326	28.935	431%
Relazioni con il pubblico - URP						
affluenza n. clienti	11.320	14.452	16.826	24.534	24.168	113%
GESTIONE CONCESSIONI						
Concessione loculi (nuove assegnazioni e rinnovi)						
n. concessioni	10.798	10.718	10.777	11.013	10.506	-3%
Concessione aree per manufatti privati (aree assegnate)						
n. aree concesse	236	308	307	361	308	31%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama

mortali; le seconde, invece, sono tutte le attività di costruzione edilizie di tombe su incarico di privati concessionari, di fornitura di marmi, ornamenti floreali e funerari, scritte su tombe e similari.

Per comprendere pienamente l'entità e la complessità dei servizi gestiti da Ama è sufficiente esaminare i dati relativi alle principali operazioni cimiteriali effettuate nel corso del periodo 2007-2011 (Tav. 6.2.2).

A fronte di un numero di decessi gravanti su Roma sostanzialmente stabile nel quinquennio, sono notevolmente aumentate alcune operazioni cimiteriali quali le inumazioni (+ 58%) e le cremazioni (+ 49%), mentre sono rimaste stabili le sepulture in tomba privata o loculo. Più che raddoppiate le estumulazioni (disseppellimenti da tomba o loculo), probabilmente anche a causa della scadenza trentennale delle concessioni.

Questo aumento generalizzato delle prestazioni effettuate da Ama si è riflesso anche sui canali di contatto, con oltre il 400% in più di telefonate gestite dal call center e il raddoppio degli accessi all'ufficio relazioni col pubblico.

6.2.3 Costi e tariffe

La prima semplificazione tariffaria e adeguamento degli importi delle operazioni dopo il passaggio dalla gestione in economia all'affidamento diretto ad Ama è avvenuto con la DCC 98/2000; tali importi vengono aggiornati annualmente secondo Istat.

Successivamente alla emanazione del DM 1 luglio 2002 che ha fissato l'importo massimo e i criteri di rivalutazione delle tariffe per la cremazione, il Comune di Roma ha prima fissato con DCC 27/2009 i criteri di determinazione e poi con DGC 189/2010 le nuove tariffe con eventuali riduzioni o gratuità in casi di particolare rilevanza sociale.

La sopracitata deliberazione di Giunta nelle premesse riporta il dettaglio dei costi da CdS per le operazioni di inumazione e cremazione che, riferiti al numero di operazioni effettuate nel 2007, consentono di poter ricavare il costo unitario pari rispettivamente a 684 euro per l'inumazione e 353 euro per la cremazione. Le tariffe fissate per i residenti a Roma coprivano, nel 2007, il 47% del costo

unitario per l'inumazione e l'88% del costo della cremazione di salme.

In considerazione del notevole aumento del numero di operazioni relative ai servizi di inumazione e cremazione, e presupponendo che i costi siano aumentati solo nella loro parte variabile, è ipotizzabile che il costo unitario per operazione risulti adesso inferiore al dato del 2007, ovvero che i ricavi da tariffa coprano in misura maggiore i costi.

6.2.4 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

Come già evidenziato lo scorso anno (cfr. Relazione annuale 2010, par. 5.6.2), nonostante la Commissione di Vigilanza abbia iniziato le sue attività dal dicembre 2008, ad oggi sono stati resi disponibili all'Agenzia (peraltro a cura di Ama) i soli rapporti annuali sulle attività svolte e sul rendiconto economico, mentre non risultano mai essere state effettuate le previste verifiche sulla qualità erogata e percepita, né applicate sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli standard generali o indennizzi a favore degli utenti per inosservanza degli standard specifici.

6.2.5 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

Nel periodo 2007-2011 l'Agenzia si è occupata dei

servizi cimiteriali in due occasioni specifiche, oltre alle consuete indagini quantitative annuali sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali, secondo l'opinione dei cittadini romani (cfr. Cap. 9).

Nel 2008 l'Agenzia ha effettuato una indagine di qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino. Il lavoro ha individuato i fattori che maggiormente contribuiscono alla soddisfazione complessiva dell'utente; le priorità principali hanno riguardato la numerosità del personale interno, la sensazione di sicurezza dei visitatori, la manutenzione delle parti pubbliche, l'illuminazione dei viali, la segnaletica di orientamento interna, la distanza tra i punti di sosta, la pulizia e il funzionamento dei servizi igienici.

Il settore è stato poi nuovamente riesaminato nell'ottobre 2010, con uno studio sul servizio di illuminazione votiva nei cimiteri di Roma, analizzandone le principali caratteristiche, il regime e la proprietà dei beni strumentali, la natura del servizio erogato e le modalità di affidamento ed effettuando una indagine comparativa tariffaria su scala nazionale.

Nonostante i solleciti all'Amministrazione capitolina, non è stato possibile addvenire ad una soluzione delle problematiche evidenziate dall'Agenzia in merito agli aspetti tariffari, alla durata della concessione e ai relativi eventuali oneri, e alla assenza di un Contratto di Servizio.

6.3 Asili nido

6.3.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

LA LEGISLAZIONE STATALE

L'assistenza alla prima infanzia ha trovato pieno riconoscimento come servizio sociale di interesse pubblico con la L. 1044/1971 che all'art. 1 definiva 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 (ma ne furono realizzati solo 1.388).

Nel 1983 il Ministero degli interni ha inserito gli asili nido tra i servizi pubblici a domanda individuale richiedendo, di conseguenza, la partecipazione 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 l'interazione di diversi livelli di governo ognuno con specifiche funzioni.

LA LEGISLAZIONE REGIONALE

In base alle proprie competenze, la Regione Lazio è intervenuta più volte a disciplinare il settore: dapprima dettando norme per la realizzazione degli asili nido (LR 5/1973), successivamente per consentire a operatori privati, dotati di autorizzazione regionale, di aprire e gestire, asili nido o strutture comunque denominate, per ospitare bambini da 0 a 3 anni non compiuti (LR 59/1980).

Con la LR 67/1990, le competenze in materia di asili nido sono state trasferite ai comuni, che vi provvedono tramite i municipi. Successivamente, al fine di accrescere l'offerta, la LR 3/2000 ha introdotto la necessità di un piano di localizzazione rapportato alle esigenze demografiche e produttive, ammettendo i cambi di destinazione d'uso di edifici o parti di essi per la realizzazione di asili nido pubblici e privati e autorizzandone l'apertura presso le strutture di lavoro. Recentemente, la LR 12/2011 ha elevato gli standard

Tav. 6.3.1 Domanda potenziale di servizi alla prima infanzia: bambini residenti nei municipi a Roma (valori assoluti e percentuali 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
TOT.	76.138	2,7	77.427	2,7

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat.

minimi relativi al numero di operatori e di metri quadri per bambino, ora pari rispettivamente a 7 bambini per educatore (precedentemente, 6) e a 6 metri quadri per bambino (prima, 10).

Infine, la regolamentazione del servizio è stata integrata dalla Giunta Regionale: la DGR 2699/1998 ha definito gli adempimenti in capo agli enti locali in merito 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 mq.

LA REGOLAMENTAZIONE COMUNALE

Il regolamento degli asili nido di Roma Capitale (DCC 45/1996) li definisce come "un servizio educativo e sociale di interesse pubblico" e stabilisce le modalità di gestione, organizzazione e funzionamento e i requisiti d'ammissione al servizio. Negli anni, il crescente aumento della domanda ha reso necessari ulteriori interventi da parte dell'amministrazione.

Con la DGC 1252/1999 è stata prevista la possibilità di realizzare servizi innovativi e integrativi agli asili nido comunali quali 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. Un anno dopo, la DCC 9/2003 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.

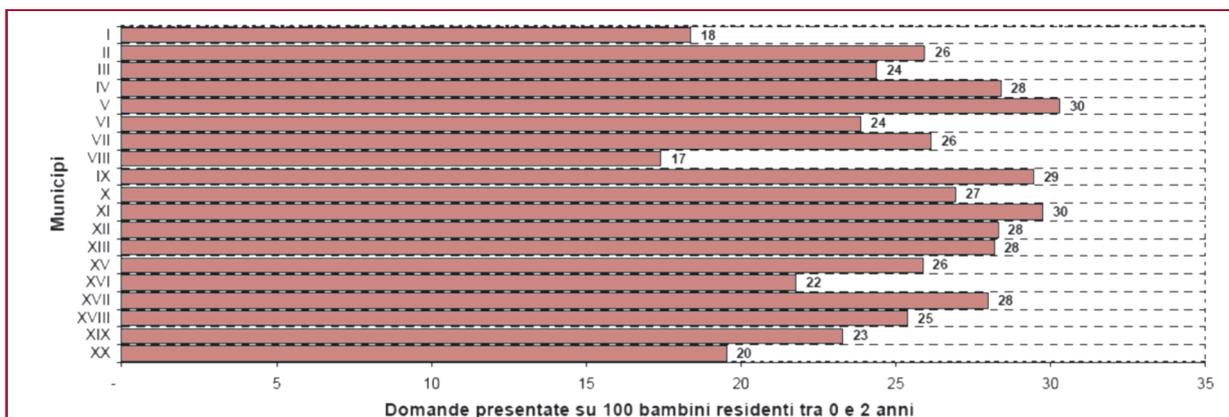
Contestualmente sono state approvate le specifiche tecniche ed educative per il rilascio delle autorizzazioni all'apertura e funzionamento delle strutture, attribuendo ai municipi la competenza per l'istruttoria ed il rilascio dei titoli abilitativi.

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 accedere al convenzionamento tramite una procedura di accreditamento, avente durata biennale e sottoposto a verifica annuale da parte di Roma Capitale.

Fig. 6.3.1

Domanda effettiva di servizi alla prima infanzia: domande presentate su 100 bambini residenti tra 0 e 2 anni (2009/2010)



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

6.3.2 Evoluzione della domanda e dell'offerta

ANALISI DELLA DOMANDA

La domanda di servizi alla prima infanzia si distingue 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.

A Roma, 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 e una distribuzione sostanzialmente omogenea a livello territoriale rispetto al totale della popolazione, pari a poco meno del 3% (Tav. 6.3.1).

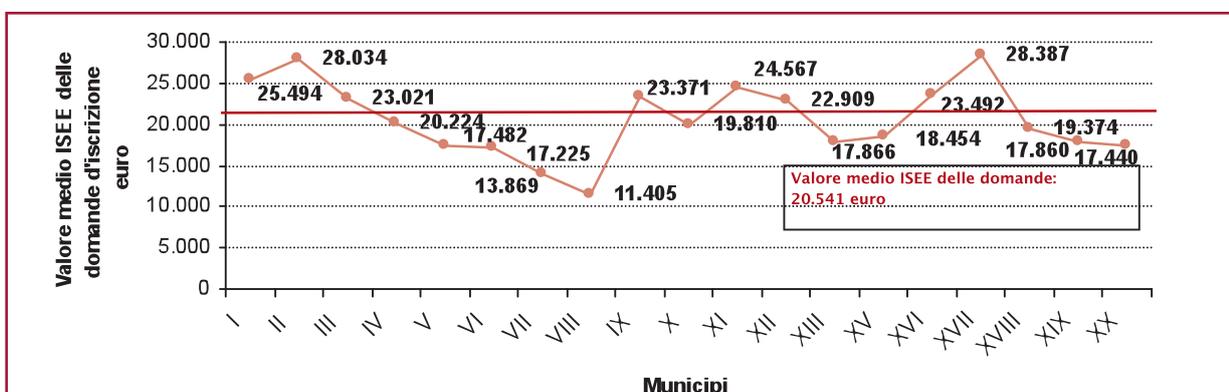
Se si utilizza, come misura della domanda effettiva, il numero di domande d'iscrizione presentate ogni

100 bambini residenti tra 0 e 2 anni, si osserva che per l'anno educativo 2009/2010 il valore medio cittadino presenta un valore pari a 25, ma con differenze anche significative tra i municipi (Fig. 6.3.1), con una punta di richieste nei Municipi V e XI, ed un minimo nel Municipio VIII.

È interessante confrontare questo indice della domanda effettiva con la situazione economica delle famiglie richiedenti: si nota come al minor numero di richieste nel Municipio VIII, corrisponda il valore medio dell'indice di situazione economica equivalente (di seguito, ISEE) delle domande presentate più basso. Tale circostanza può avvalorare l'ipotesi di una minor necessità di ricorso all'affidamento esterno da parte di quei nuclei familiari in cui il basso reddito è probabilmente associato alla condizione lavorativa di uno solo dei due componenti (Fig. 6.3.2). Spesso è la condizione occupazionale della mamma

Fig. 6.3.2

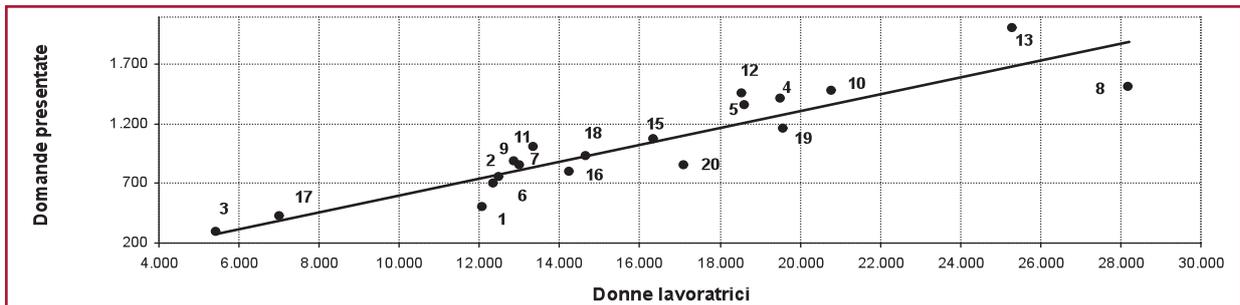
Valore medio ISEE delle domande d'iscrizione al nido nei municipi (2009/2010)



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

Fig. 6.3.3

Donne lavoratrici e domande presentate nella città di Roma (2009/2010)



Nota: il numero di donne lavoratrici è stato stimato.

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

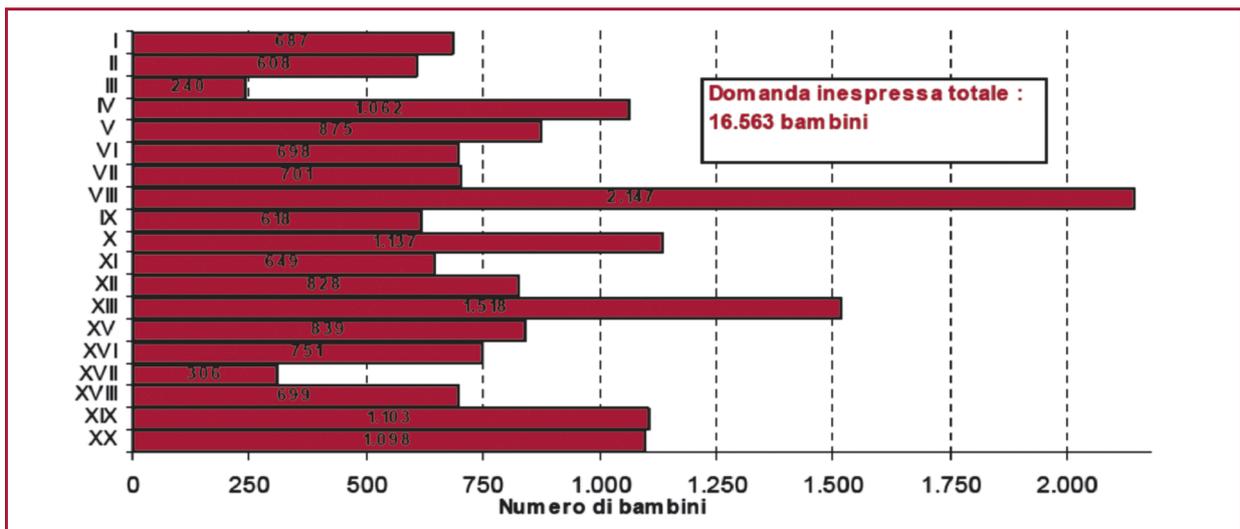
a determinare la scelta di avvalersi o meno dei servizi per la prima infanzia. Anche nella città di Roma è plausibile ipotizzare una maggiore propensione delle mamme in condizione lavorativa a domandare servizi per la prima infanzia. Secondo l'Istat¹ la quasi totalità delle madri lavoratrici (91,1%) affida ad altri il proprio bambino, mentre solo il 10,4% delle non lavoratrici ricorre a tale soluzione. A Roma si evidenzia, infatti, 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. 6.3.3).

I dati dell'indagine campionaria sulle nascite dell'Istat prima ricordata possono essere utilizzati 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, anche se interessate al servizio. L'Istat ha stimato che per la Regione Lazio la percentuale di domanda che rinuncia al servizio sia del 31,4%. Assumendo che tale percentuale sia valida anche per la capitale, è possibile ottenere una stima della domanda inespressa: a Roma le mamme di più di 16mila bambini avrebbero volentieri mandato il proprio figlio al nido. Per chi offre il servizio ciò significa che la piena soddisfazione della domanda comporta un ampliamento dell'offerta di oltre il 61% rispetto a quella attualmente garantita dagli esistenti operatori pubblici e privati (Fig. 6.3.4).

Fig. 6.3.4

Stima della domanda inespressa nei municipi



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

¹ Istat, Indagine campionaria sulle nascite, 2005.



ANALISI DELL'OFFERTA

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 226 strutture private (per l'anno educativo 2009/2010) alle quali corrisponde un'integrazione alla retta pagata dai singoli utenti, non oltre un determinato importo.

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. In Tav. 6.3.2 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. 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).

Oltre alle strutture descritte, l'offerta viene integrata con la disponibilità di posti nei nidi e micro-nidi convenzionati realizzati dalle aziende pubbliche e private nei luoghi di lavoro. In particolare, Roma Capitale (allora Comune 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 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, sia per l'anno educativo 2010-2011 che per il 2011-2012, sono stati previsti voucher retroattivi di rimborso a disposizione dei nuclei familiari i cui figli sono rimasti in lista d'attesa per l'accesso ai nidi comunali e convenzionati e che hanno iscritto i bambini in nidi privati autorizzati; per l'anno educativo 2010-2011, i beneficiari di tale iniziativa sono stati in totale 391 bambini.

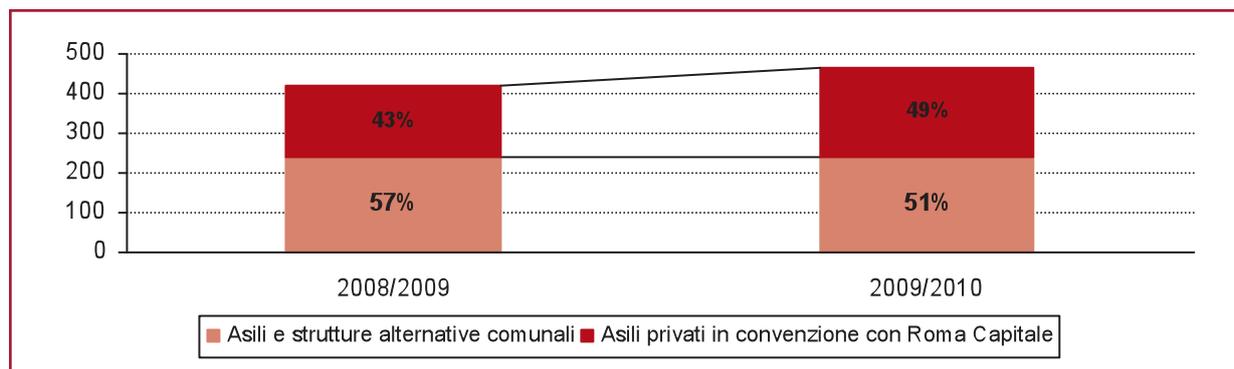
Solo per l'anno 2009/2010, attraverso l'acquisizione degli elenchi presso i municipi e una successiva indagine telefonica da parte della stessa Agenzia volta a quantificarne la capienza base, è possibile fornire anche il dato relativo agli asili privati autorizzati. Nell'anno 2010, la titolarità delle strutture si distribuiva pressoché ugualmente tra i diversi soggetti gestori (Tav. 6.3.2), con 465 asili riconducibili all'offerta pubblica e convenzionata, più altri 241 nidi privati che, pur avendo ottenuto l'autorizzazione, non hanno ritenuto di convenzionarsi con Roma Capitale, portando il totale delle strutture operative a 706. Se si limita invece l'analisi all'offerta pubblica e ai convenzionati (Fig. 6.3.5), 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 per-

Tav. 6.3.2 Numero di strutture operative pubbliche e private

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	706
2008/2009	238	182	420	n.d.	n.d.
Var (%)	0,4	24,2	10,7	n.d.	n.d.

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

Fig. 6.3.5

**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.

centuale 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.

Nelle strutture comunali la capienza base per l'anno educativo 2009/2010 è stata pari a 12.030 posti

passando dai 224 disponibili nel Municipio III ai 921 del Municipio V. Gli asili nido in convenzione hanno offerto ulteriori 5.870 posti 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 (Tav. 6.3.3).

Se si tiene conto della possibilità data dalla DGC 224/2003 di incrementare del 15% la capienza base al

Tav. 6.3.3 Posti nelle strutture per l'infanzia comunali e convenzionate (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
TOT	12.030	5.870	17.900	5.761	23.661

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

Tav. 6.3.4 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
Media	24	76	8	24	31

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

fine di poter aumentare i posti offerti e ridurre le liste di attesa, la ricettività passa a quasi 20mila posti (19.666).

Ulteriori 5.761 posti, riferiti esclusivamente all'anno educativo 2010/2011, sono invece offerti dai 241 asili privati autorizzati (ma non convenzionati) dislocati nei vari municipi di Roma Capitale.

La capacità ricettiva dei servizi educativi per la prima infanzia, messa in relazione alla popolazione residente di riferimento (bambini residenti di 0-2 anni), costituisce una delle misure più significative per valutare l'adeguatezza dell'offerta strutturale. Considerando le strutture pubbliche e convenzionate, il numero di posti disponibili in capienza base per 100 bambini tra 0 e 2 anni è pari a 24 pur con alcune differenze degne di nota a livello territoriale (Tav. 6.3.4).

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 e 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 e XX ai 40-46 dei Municipi V e XII (Tav. 6.3.4).

Si osserva inoltre che l'offerta privata tout court rappresenta mediamente un quarto dell'offerta totale: nei Municipi III, V, VI, VII, X, XI e XIII essa si colloca al di sotto del 20% con un minimo pari al 9% nel Municipio V, 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.

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). In media, nell'anno 2009/2010 nelle strutture comu-

Tav. 6.3.5 Posti a bando su 100 in capienza base e sulla popolazione (residenti 0-2 anni) nelle strutture comunali e convenzionate con Roma Capitale (anno educativo 2009/2010)

Municipi	Posti a bando su 100 posti in capienza base in asili nido comunali e altri spazi	Posti a bando su 100 posti in capienza base in asili nido privati convenzionati	Numero di posti a bando per 100 bambini tra 0 e 2 anni
I	61	10	8
II	48	75	12
III	59	29	14
IV	56	79	15
V	58	73	23
VI	56	58	13
VII	62	73	16
VIII	60	44	9
IX	62	67	16
X	61	74	15
XI	60	62	18
XII	58	59	15
XIII	61	51	13
XV	56	69	16
XVI	57	65	12
XVII	55	113	14
XVIII	48	80	17
XIX	53	123	11
XX	62	46	8
Media	57	66	14

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

nali sono stati messi a bando 57 posti su 100 e in quelle convenzionate 66 (Tav. 6.3.5).

Mentre nel caso dei nidi comunali non si osservano variazioni significative tra i vari municipi, per i nidi convenzionati invece alcune differenze appaiono 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 all'appetibilità del servizio (ovvero le famiglie che hanno acquisito il posto al nido cercano in tutti modi di conservarlo) offerto in zone caratterizzate dalla presenza di uffici e attività commerciali e in cui l'offerta privata non è particolarmente presente, 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 errore nella fornitura dei dati da parte dei municipi oppure, più probabilmente, 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. Rapportando il numero di posti a bando alla popolazione residente, i dati in Tav. 6.3.5 evidenziano come a Roma siano stati messi a bando in media 14 posti ogni 100 bambini nel 2009/2010; all'interno del territorio cittadino si osservano tuttavia delle differenze significative: per l'anno educativo 2009/2010, il numero dei posti a bando ogni 100 bambini è inferiore alla media cittadina (pari a 14) nei Municipi I, II, VI, VIII, XIII, XVI, XIX e XX (dove i posti variano dagli 8 ai 13). In questi municipi la minore offerta potrebbe essere la causa della percezione di una minore appetibilità del servizio; 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 (seguito dal Municipio XI 18 posti, rispetto ai 21 dell'anno prima) e XVII (17 posti e con

Tav. 6.3.6 Indicatori di presa in carico per 100 residenti tra 0 e 2 anni (% , 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
Media	17,5	7,3	24,9	52	26

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

aumento di 3 posti ogni 100 bambini nel 2009/2010). 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 pari al 24,9% nel 2009/2010 (Tav. 6.3.6). Si notano differenze abbastanza marcate sul territorio comunale, 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 mediamente, su 10 bambini accolti, 7 sono presi in carico dalle strutture comunali mentre i restanti 3 da quelle convenzionate. 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.

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). Tuttavia, dato che il numero di bambini accolti tende ad essere superiore al totale dei posti fisicamente disponibili (nel 2009/2010 per 17.900 posti in capienza base sono stati accolti quasi 19 mila bambini; il tasso di "accogliamento" del singolo posto è, pertanto, pari a 1,06), 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.

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. 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

Tav. 6.3.7 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
Totale	19.400	10.631	-8.769

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

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. Dalla Tav. 6.3.7 emerge con chiarezza la sproporzione tra domanda e offerta, con un numero di domande presentate che eccede dell'82% il numero dei posti a bando.

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. 6.3.8). Nell'anno educativo 2009/2010, i Municipi III, V e XVIII registrano la più ampia riduzione delle liste d'attesa (di circa il 70%), a fronte di un valore medio cittadino del 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 ed impediscono, di fatto, l'accesso al servizio agli altri utenti in attesa.

6.3.3 Costi e tariffe

La spesa media a carico di Roma Capitale nel 2009, per bambino accolto nei nidi pubblici, è stata pari a 12.843 euro (Fig. 6.3.6).

Volendo interpretare più correttamente il dato numerico, bisogna però ricordare che a Roma gli standard obbligatori di servizio (in particolare il numero di bambini per educatore e i metri quadri minimi) 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.

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 (Fig. 6.3.6).

La situazione è analoga se si fa riferimento invece al costo per posto in capienza base: il costo nei nidi comunali è pari a 14.589 euro ovvero il doppio rispetto a quanto corrisposto dalla stessa amministrazione per i posti resi disponibili dalle strutture private convenzionate; 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% (Fig. 6.3.7).

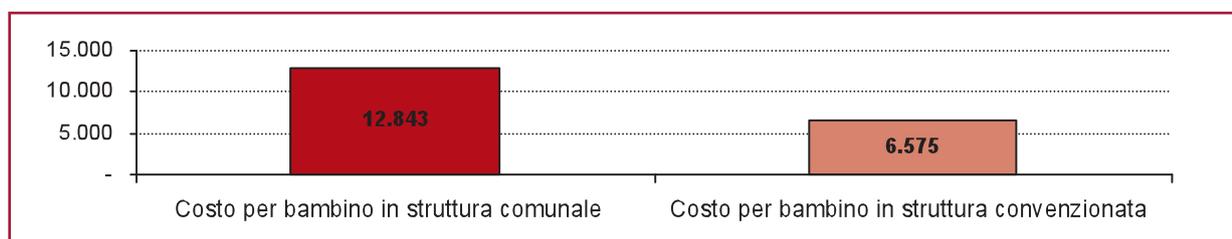
Tav. 6.3.8 Liste d'attesa (anno educativo 2009/2010)

Municipi	Liste di attesa iniziale	Liste di attesa finale	Tasso di riduzione delle liste (%)	Bambini rimasti in lista d'attesa ogni 100 domande
I	271	133	51	21
II	411	173	58	19
III	117	34	71	11
IV	692	408	41	22
V	351	98	72	7
VI	306	177	42	20
VII	357	230	36	21
VIII	779	369	53	20
IX	427	224	48	20
X	642	364	43	20
XI	410	157	62	13
XII	658	293	55	17
XIII	1.031	474	54	19
XV	419	227	46	18
XVI	369	217	41	21
XVII	221	144	35	25
XVIII	343	106	69	10
XIX	587	347	41	23
XX	484	346	29	29
TOT	8.875	4.521	49	19

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

Fig. 6.3.6

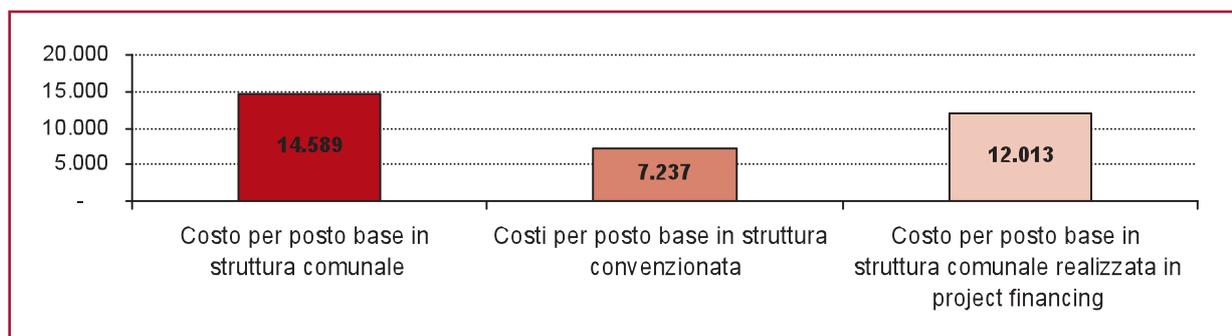
Costo per bambino accolto (euro, 2009)



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

Fig. 6.3.7

Costo per posto in capienza base (euro, 2009)



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

Tav. 6.3.9 Entrate tariffarie e costi programmati da Roma Capitale (euro)

Anni	Entrate tariffarie programmate	Costi programmati	Copertura (%)	Spesa indiretta per residente
2007	13.545.053	183.503.768	7,4	63
2008	16.408.462	196.596.726	8,3	66
2009	16.534.594	185.794.582	8,9	62
2010	18.724.257	204.174.816	9,2	68
2011	18.843.285	234.326.794	8,0	78

Fonte: elaborazioni Agenzia su DCC 11/2007, DCC 286/2007, DCC 32/2009, DCC 68/2010, DAC 49/2011 e dati ISTAT.

Tav. 6.3.10 Le rette corrisposte da Roma Capitale 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.

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.

Il costo dell'erogazione del servizio sostenuto dall'Amministrazione Comunale e i proventi da tariffe applicate agli utenti sono indicate nelle deliberazioni annuali che determinano i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale (D.Lgs. 267/2000, art. 172, lett. e).

Osservando la Tav. 6.3.9, si evince come i costi sostenuti da Roma Capitale siano aumentati del 28% dal 2007 al 2011 mentre le entrate tariffarie programmate sono aumentate nello stesso periodo del 39%, con l'effetto di aumentare di più di un punto percentuale la copertura dei costi del servizio tramite le tariffe pagate dagli utenti. La spesa indiretta per residente rimane sotto i 70 euro fino all'anno 2010, per poi aumentare a quasi 80 euro nel 2011. Dal 2007 al 2011 il numero di asili gestiti direttamente da Roma Capitale è aumentato, passando da 181 a 197, e ciò spiegherebbe in grande parte l'aumento di costi nel periodo.

Come abbiamo visto, il finanziamento del servizio di asili nido comunali prevede, accanto alla componente pubblica, anche una componente diretta, con le famiglie che sostengono una parte del costo delle strutture attraverso il pagamento della retta. 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 in Italia, secondo una indagine di Cittadinanzattiva, le rette sono determinate nel 75% dei casi in base all'ISEE, nel 20% dei casi in base al reddito familiare mentre nel restante 5% la retta è unica.

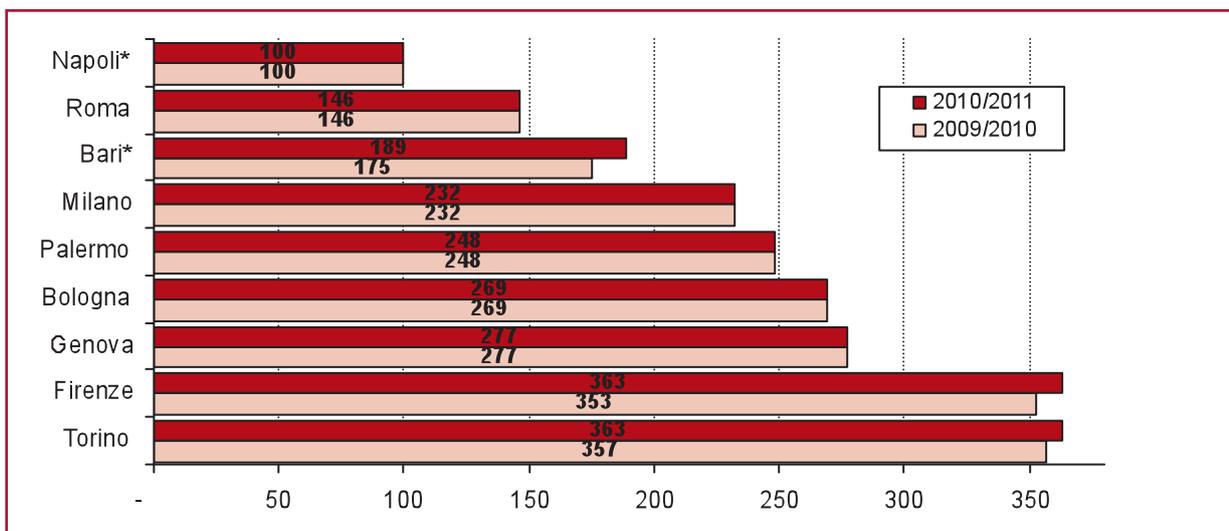
Inoltre Roma Capitale, nei limiti delle disponibilità finanziarie annualmente stanziare, garantisce anche una contribuzione per ogni bambino inserito, a prescindere dalla retta praticata da ciascuna struttura privata accreditata.

Il contributo viene corrisposto in relazione alla tipologia della struttura e alle fasce orarie di funzionamento. Il totale dovuto alla struttura è pertanto ripartito in due quote: una erogata dall'utente nella misura corrispondente alla fascia ISEE 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 DCG 209/2010 è stato fissato l'orario massimo di funzionamento delle strutture educative, accreditate e convenzionate e sono state determinate le nuove fasce orarie e le relative rette, per i diversi servizi (Tav. 6.3.10).

Sempre con riferimento alle rette, sono esenti dal pagamento delle quote contributive gli utenti ap-

Fig. 6.3.8

Rette mensili per la frequenza degli asili nido nelle grandi città (euro)



(*) Le città di Napoli e Bari offrono solo il servizio a tempo ridotto.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Cittadinanzattiva 2011

partenenti a nuclei familiari segnalati dai servizi sociali, 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. Per l'anno educativo 2011/2012 il

piano "Famiglia a 360"² prevede voucher retroattivi di rimborso (pari a 100 euro mensili) a disposizione di circa 1.000 nuclei familiari i cui figli sono rimasti in lista d'attesa per l'accesso ai nidi comunali e convenzionati e hanno iscritto i bambini in nidi privati autorizzati.

Come abbiamo visto, la scelta politica effettuata negli anni è stata quella di finanziare la quasi totalità del servizio tramite risorse pubbliche. Ciò ha permesso, nonostante gli elevati costi del servizio, di contenere la spesa a carico delle famiglie che, 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.

Utilizzando i dati dell'indagine condotta annualmente dall'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva², è possibile confrontare le rette pagate dalle famiglie nella capitale con quelle corrisposte nelle altre grandi città italiane (Fig. 6.3.8). 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 240 euro).

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 (una a basso reddito ed

² L'indagine considera un'ipotetica 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.

Tav. 6.3.11 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
Roma	60	124
Torino	104	258

Nota: 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.

una a medio), con un figlio sotto i 3 anni e una frequenza a tempo pieno dell'asilo per 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; Roma, con 60 euro al mese, offre la terza tariffa più bassa dopo Genova e Napoli (Tav. 6.3.11). 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 e

Roma (124 euro); la più alta (301 euro) è quella di Firenze.

In tutti i comuni interessati dal benchmarking, l'ammontare della retta mensile del nido si basa sul reddito ISEE; a Firenze il differenziale nella retta pagata dalla famiglia con medio reddito rispetto a quella con basso reddito è il più elevato (185 euro) tra le città oggetto di studio, cui seguono Torino e Milano. Molto minore la differenza nella capitale (64 euro), seguita da Napoli e Bari.