

6. Scolastico

6.1 Asili nido

6.1.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

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". Successivamente, 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. 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 Lazio 5/1973), successivamente per consentire a operatori privati, dotati di autorizzazione regionale, di aprire e gestire asili nido o altre strutture per ospitare bambini da 0 a 3 anni non compiuti (LR Lazio 59/1980). Con la LR Lazio 67/1990, le competenze in materia di asili nido sono state trasferite ai comuni, che vi provvedono, ove previsti, tramite i municipi. Dopo circa un decennio, al fine di accrescere l'offerta ed adeguarla alla domanda, la LR Lazio 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 Lazio 12/2011 ha elevato gli standard 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). Ulteriori aspetti di regolamentazione del servizio sono stati decisi tramite provvedimenti della Giunta Regionale: la DGR Lazio 2699/1998 che ha definito gli adempimenti in capo agli enti locali in merito all'apertura ed al funzionamento degli asili nido privati, e la DGR Lazio 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.

Il regolamento degli asili nido di Roma Capitale (DCC 45/1996) definisce gli asili nido come "un servizio educativo e sociale di interesse pubblico" e stabilisce le modalità di gestione, organizzazione, funzionamento e i requisiti d'ammissione al servizio; dal punto di vista organizzativo, l'art. 63 del Regolamento sul Decentramento Amministrativo, (DCC 10/1999 e successive modificazioni) ha confermato in capo agli uffici centrali dell'Amministrazione le responsabilità di indirizzo e coordinamento generale del servizio, mentre ha rimesso alla competenza dei municipi tutti gli adempimenti relativi al funzionamento delle strutture, compresa la gestione amministrativa delle iscrizioni e della lista di attesa. Per l'anno scolastico 2013-2014, oltre alla presentazione delle domande d'iscrizione presso l'ufficio nido dei municipi, è stato possibile presentare anche domanda on line, direttamente dal sito web di Roma Capitale.

Negli anni, il crescere della domanda ha reso necessari ulteriori interventi da parte dell'Amministrazione. Con l'obiettivo di espandere e qualificare l'offerta complessiva, con la DGC 1252/1999 è stata prevista la possibilità di realizzare servizi innovativi e integrativi agli asili nido comunali quali i micro-nidi e gli spazi Be.Bi., mentre la successiva DGC 500/2003 ne ha permesso l'accesso al convenzionamento tramite una procedura di accreditamento, con durata biennale e sottoposta a verifica annuale da parte di

Roma Capitale. 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.

Negli ultimi anni, l'Amministrazione Capitolina si è impegnata sia per accrescere la rete delle strutture dei servizi di cura della prima infanzia, anche grazie all'utilizzo del sistema integrato pubblico-privato, sia nel ridurre il fenomeno dei posti inutilizzati; infatti, oltre al tradizionale sottodimensionamento dell'offerta rispetto alla domanda, bisogna rilevare l'esistenza, soprattutto in alcuni municipi, di fenomeni di disallineamento tra domanda ed offerta che vedono coesistere liste d'attesa e posti nido non utilizzati perché non accettati dagli utenti. Al fine di risolvere tali criticità sono stati introdotti nuovi strumenti organizzativi che agevolano l'incontro tra domanda ed offerta. Sul fronte della domanda di accesso al servizio, sono state semplificate le procedure di chiamata ed è stato messo a disposizione un bando aggiuntivo annuale per l'assegnazione dei posti rimasti vuoti o non accettati; con DGC a 309/2012, l'Amministrazione ha infatti deliberato l'introduzione, in via sperimentale e per il periodo di 2 anni, di un bando aggiuntivo (che non andrà a sostituirsi bensì ad aggiungersi a quello ordinario annuale), per offrire agli utenti in lista di attesa, gli eventuali posti ancora disponibili presso le strutture del medesimo municipio prive della lista di attesa (e non indicate dalla famiglia in sede di domanda) e allargare l'offerta degli eventuali posti ancora disponibili all'esito del bando annuale aggiuntivo alle famiglie rimaste in lista di attesa ma residenti in altri municipi.

Con DGCa 365/2012, è stata invece decisa la prosecuzione della sperimentazione della formula gestionale per il funzionamento di alcuni nidi capitolini introdotta dalla DGC 253/2010 e con la quale, per gli anni 2010, 2011 e 2012, Roma Capitale ha affidato in concessione a soggetti privati e a seguito di procedura di gara, la gestione di sei nuove strutture (situate nei Municipi ex V, XII, XVI, XVIII e ex XIX) per accogliere utenza proveniente dalle liste di at-

tesa municipali¹. La formula gestionale innovativa sarà estesa a un totale di otto strutture e 645 posti (nei Municipi ex V, VIII, XII, XVI, XVIII e ex XIX) per gli anni scolastici dal 2013-2014 al 2015-2016; in attesa di completare la procedura di affidamento è stata prorogata per un anno la vecchia gestione.

Infine, con DGCa 244/2013 la Giunta Capitolina ha approvato in via sperimentale – per la durata massima di un biennio – una serie di misure tese ad accrescere l'efficienza operativa dei diversi strumenti gestionali della rete pubblico-privata dei servizi educativi nel segmento 0-3 anni, attraverso la revisione dell'impianto di accreditamento e convenzionamento delle strutture private. In dettaglio, le principali novità riguardano:

- l'istituzione dell'Albo delle strutture nido e degli spazi Be.Bi. privati accreditati con Roma Capitale, nel quale inserire, previo esame da parte di un'apposita commissione tecnico amministrativa permanente, gli operatori e le relative strutture in possesso dell'autorizzazione al funzionamento rilasciata dal competente municipio e dei requisiti necessari ad assicurare l'erogazione del servizio secondo i criteri di funzionamento previsti da un apposito disciplinare. Tale albo sarà soggetto a revisione annuale operata sulla base dell'andamento della gestione svolta nel periodo di riferimento, anche all'esito delle rilevazioni di customer satisfaction condotte da Roma Capitale;
- l'introduzione di una nuova modalità di convenzionamento delle strutture accreditate, non obbligatoriamente conseguente all'intervenuto accreditamento delle stesse e da disporsi, di biennio in biennio, di un determinato numero di posti nido o presso spazi Be.Bi.; il numero delle strutture verrà stabilito previa valutazione della consistenza generale e la distribuzione territoriale della domanda espressa dagli utenti e sulla base di una serie di indicatori sviluppati a partire da un'analisi quali-quantitativa delle domande di accesso al servizio e della relativa lista di attesa territoriale, della distribuzione delle strutture educative (sia pubbliche che private accreditate), di parametri demografico-statistici (in particolare, gli indici di natalità) e di parametri tecnico-urbanistici (nuovi quadranti di urbanizzazione e dei relativi flussi di insediamento);
- l'introduzione di più efficaci misure di monitoraggio delle attività svolte dalle strutture in convenzione. Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi del servizio, nel 2008 l'Amministrazione Comunale ha as-

¹ Cinque delle sei strutture sopracitate sono state oggetto di effettivo affidamento, con eccezione del nido Torrino 1 nel Municipio ex XII, risultato non assegnato all'esito delle operazioni di gara.

segnato, per il periodo 1 settembre 2008 - 31 agosto 2013 e tramite gara a procedura ristretta con aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa e richiesta dei giustificativi, l'affidamento in global service a Roma Multiservizi s.p.a. dei servizi strumentali allo svolgimento delle attività educativo-didattiche presso gli asili nido, le scuole dell'infanzia, i servizi sperimentali e le scuole d'arte e dei mestieri. Nello specifico, l'oggetto dell'appalto in global service comprendeva, sia per i nidi che per le scuole dell'infanzia: il servizio di pulizia delle superfici interne e degli esterni non a verde, il servizio di assistenza, sorveglianza, custodia, compresi i servizi di piccola manutenzione e facchinaggio, nonché il servizio di rilevazione delle presenze degli utenti presso le singole strutture. Il servizio di integrazione della refezione era invece richiesto per i soli asili nido nel caso in cui, per ragioni contingenti, dovesse essere interrotto il servizio gestito in economia dall'Amministrazione.

Infine, ad aprile 2013 il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici ha proposto il "Modello Educativo dei Nidi e delle Scuole dell'Infanzia di Roma Capitale" per definire i principi fondamentali di riferimento su cui fondare il sistema integrato dei servizi educativi e scolastici per i

bambini da 0 a 6 anni. Il documento, oltre ad identificare gli obiettivi formativi e le linee guida su cui basare l'azione educativa, fornisce indicazioni sull'organizzazione dell'ambiente fisico e la suddivisione degli spazi.

6.1.2 Organizzazione del servizio, 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.

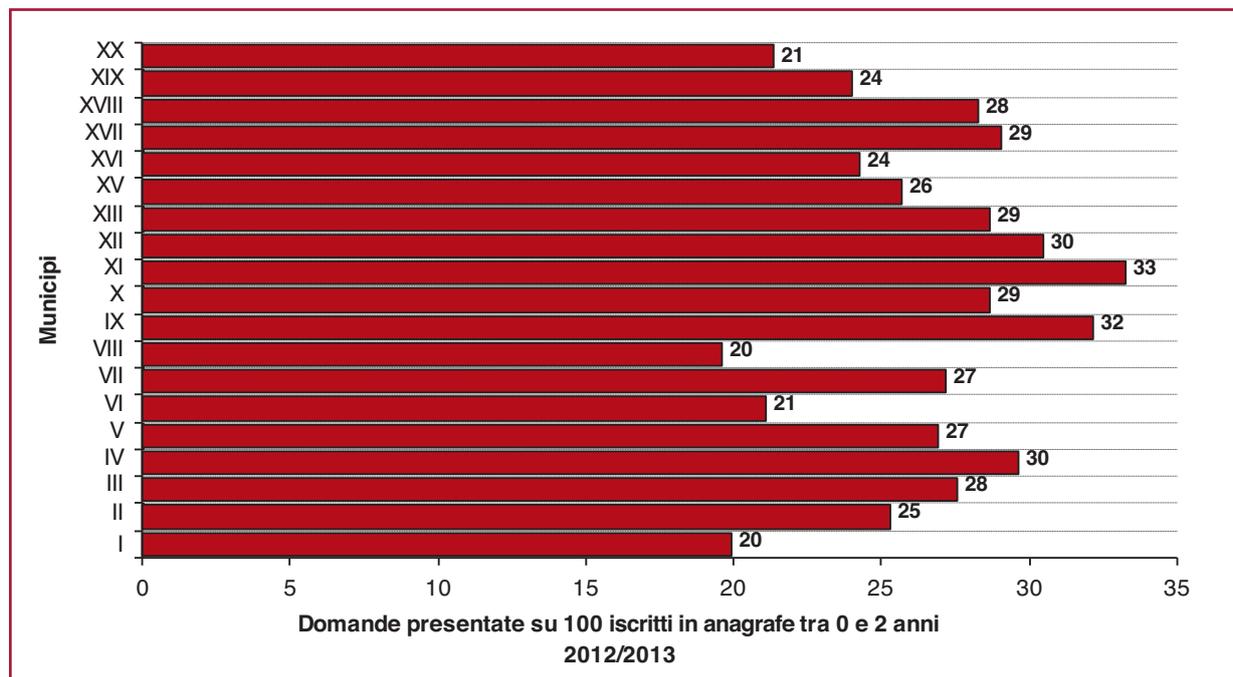
In base ai dati dell'Ufficio statistica di Roma Capitale, la domanda potenziale rappresentata dalla popolazione iscritta in anagrafe da 0 a 2 anni era, al 31 dicembre 2012, pari a 76.394 bambini, con una distribuzione sostanzialmente omogenea a livello territoriale rispetto al totale della popolazione e pari a poco meno del 3%. Sul punto si osserva che i risultati dell'ultimo censimento Istat 2011 hanno rilevato che la popolazione legale dei bambini tra 0 e 2 anni a Roma, al 9 ottobre 2011, era pari a 71.166.

Tav. 6.1.1 Domanda potenziale di servizi alla prima infanzia: bambini iscritti in anagrafe nei municipi a Roma (valori assoluti).

Municipi	Popolazione tra 0 e 2 anni 31 dicembre 2012	Posti a bando	Domande nuovo inserimento presentate 2012
I	2.470	231	492
II	2.849	363	720
III	1.147	219	316
IV	5.298	832	1.570
V	4.296	950	1.157
VI	2.861	404	604
VII	3.325	584	904
VIII	9.307	887	1.824
IX	2.908	579	935
X	4.808	850	1.379
XI	3.231	601	1.075
XII	4.804	777	1.464
XIII	7.072	1.218	2.026
XV	4.171	633	1.071
XVI	3.484	538	846
XVII	1.456	151	423
XVIII	3.429	683	969
XIX	5.105	598	1.225
XX	4.212	369	900
Non localizzati	161	n.a.	n.a.
Roma	76.394	11.467	19.900

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dell'Ufficio di Statistica di Roma Capitale e Relazione al Rendiconto 2012.

Fig. 6.1.1

**Domanda effettiva di servizi alla prima infanzia:
domande presentate su 100 bambini iscritti in anagrafe tra 0 e 2 anni (2012/2013)**


Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dell'Ufficio di Statistica di Roma Capitale e Relazione al Rendiconto 2012.

La domanda effettiva ed espressa è costituita dal numero di richieste di servizi per la prima infanzia presentate alle strutture, che trova risposta in parte negli asili nido pubblici, in parte nelle strutture private e in parte rimane in lista di attesa.

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 2012/2013 il valore medio cittadino presenta un valore pari a 26 (era 25 nel 2009/2010), ma con differenze anche significative tra i municipi [Fig. 6.1.1], e con una punta di richieste nei Municipi ex IX e ex XI, ed un minimo nei Municipi ex I e VIII.

ANALISI DELL'OFFERTA

Al fine di accrescere il grado di saturazione della domanda e le possibilità di scelta da parte dei cittadini nella selezione e nell'utilizzazione del servizio, la rete delle strutture dei servizi di cura della prima infanzia di Roma Capitale si articola in più servizi e secondo diverse modalità di fornitura che vedono partecipi sia operatori pubblici che privati. L'offerta complessiva prevede, infatti, la coesistenza

di servizi nido pubblici a gestione diretta o in concessione e servizi nido privati in convenzione. Oltre al tradizionale servizio di asilo nido, l'offerta di Roma Capitale comprende poi 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.

Come anticipato, parallelamente alla gestione dei nidi e degli spazi a titolarità pubblica, Roma Capitale mantiene un sistema di convenzionamento con 235 strutture private (per l'anno educativo 2012/2013) alle quali corrisponde un'integrazione alla retta pagata dai singoli utenti, non oltre un determinato importo; in aggiunta 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 che, previa stipula di apposita convenzione, accolgono i bambini provenienti dalle liste di attesa comunali².

² 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, anche per l'anno educativo 2012/2013, 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 2012-2013, i beneficiari di tale iniziativa sono stati in totale 407 bambini.

In Tav. 6.1.2 è riportato il numero e la tipologia di strutture operative nell'anno educativo 2012/2013 a confronto con il 2009/2010 (ultimo anno osservato dall'Agenzia nel suo studio sugli asili nido a Roma, pubblicato nel 2012) con le relative variazioni percentuali dell'offerta.

In termini di variazione percentuale, il totale dell'offerta pubblica e privata in concessione o convenzione è cresciuta del 3,7% negli ultimi 4 anni ma l'incremento è stato quasi esclusivamente legato alla crescita del numero di strutture private convenzionate. Infatti, queste ultime passano da 226 a 235 unità, con un incremento percentuale riferito

alla componente del servizio in convenzione del 4% e con un'incidenza percentuale dal 49%, sul totale dell'offerta pubblica e convenzionata per l'anno educativo 2012/2013. Di contro, i nidi comunali e le sezioni ponte aumentano rispettivamente di una sola unità (da 202 a 203) e di due unità (da 33 a 35) e un'incidenza percentuale sul totale dell'offerta del 42% e del 7%. Inoltre, è importato osservare che per l'anno educativo 2012/2013 è variata la formula gestionale per l'erogazione del servizio da parte di alcune strutture pubbliche a seguito dell'affidamento in concessione a privati di 5 strutture comunali.

Nelle strutture comunali la capienza base per l'anno educativo 2012/2013 è stata pari a 13.692 posti, passando dai 247 disponibili nel Municipio ex III ai 1.961 del Municipio ex V. Gli asili nido in convenzione hanno offerto ulteriori 7.903 posti con differenze anche marcate a livello territoriale: dai 28 posti nel Municipio ex VI ai 1.548 del Municipio ex XIII, per un totale complessivo pari a

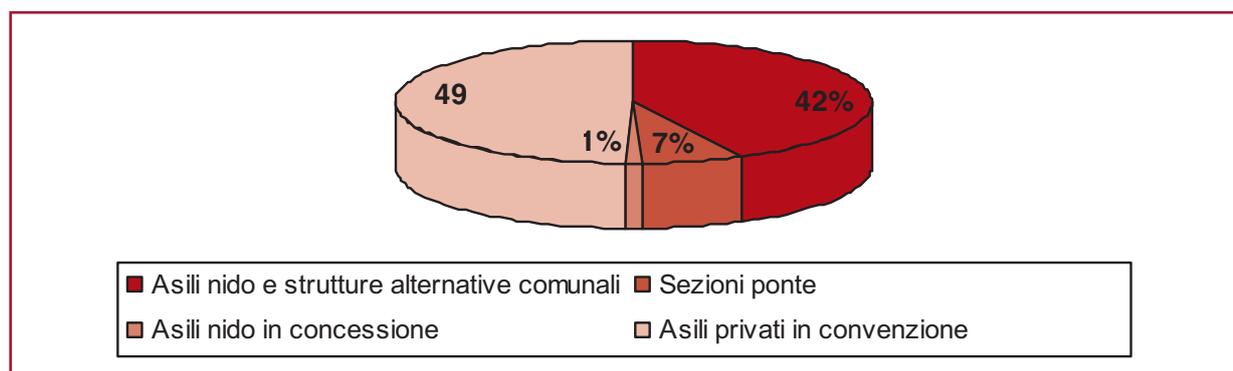
Tav. 6.1.2 Numero di strutture operative pubbliche e private

Anno educativo	Asili nido e strutture alternative comunali	Sezioni ponte	Asili nido in concessione	Asili privati in convenzione	Totale offerta comunale e privata in concessione o convenzione
2012/2013	203	35	5	235	478
2009/2010	202	33	0	226	461
Var %	0,5	6,1	n.a.	4,0	3,7

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

Fig. 6.1.2

Offerta pubblica e privata in concessione o convenzione per l'anno educativo 2012/2013 (distribuzione percentuale)



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

22.695 unità [Tav. 6.1.3]. Si ricorda che il precedente studio dell'Agenzia per l'anno educativo 2009/2010 aveva rilevato un'offerta totale in termini di posti esistenti nelle strutture pubbliche e convenzionate pari a 17.900 unità; il numero di posti è quindi cresciuto del 27% negli ultimi 4 anni in buona misura come conseguenza della possibilità offerta dalla LR Lazio 12/2011 che ha elevato gli standard minimi relativi al numero di metri quadri per bambino, ora pari a 6 metri quadri per bambino (prima, 10).

Se si tiene conto della possibilità offerta dalla DGC 224/2003 di incrementare del 15% la capienza base al fine di poter aumentare i posti offerti e ridurre le liste di attesa, la ricettività supera i 26mila posti.

La capacità ricettiva dei servizi educativi per la prima infanzia, messa in relazione alla popolazione residente di riferimento (bambini iscritti in anagrafe 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 ca-

pienza base per 100 bambini tra 0 e 2 anni è pari a 30, pur con alcune differenze degne di nota a livello territoriale [Fig. 6.1.3].

I Municipi ex I, VIII, XIX e ex XX sono quelli caratterizzati da un rapporto significativamente più basso della media, compreso tra i 16-19 posti ogni 100 bambini, mentre i Municipi ex X, XI, e XVII si caratterizzano per l'offerta più alta (35-37 posti ogni 100 bambini) per arrivare ad un'offerta massima di 68 posti nel Municipio ex V.

Il totale dei posti a bando effettivamente messo a disposizione a Roma, per l'anno educativo 2012/2013 è stato pari a 11.467; in media, nelle strutture comunali e convenzionate sono stati messi a bando 51 posti su 100 [Tav. 6.1.4]. Rapportando il numero di posti a bando alla popolazione residente, i dati in Tav. 6.1.4 evidenziano come a Roma siano stati messi a bando in media 15 posti ogni 100 bambini nell'anno educativo 2012/2013. All'interno del territorio cittadino si osservano tuttavia delle differenze significative: il numero dei posti a bando ogni 100 bambini è inferiore alla media cittadina nei Municipi ex I, II, VI, VIII, XVIII, XIX e ex

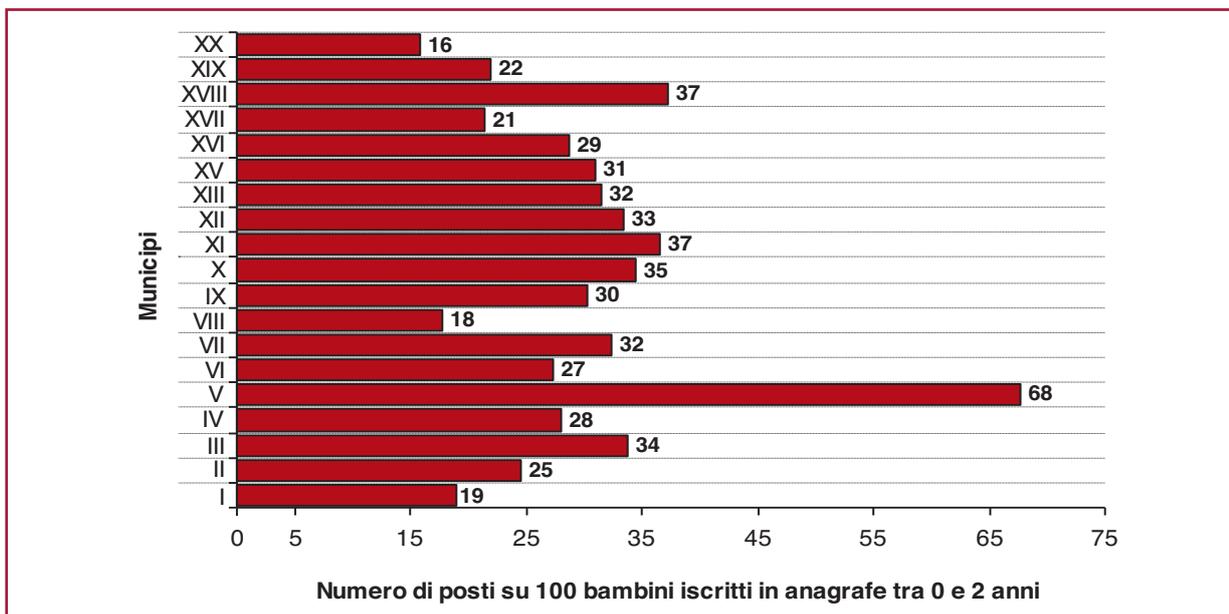
Tav. 6.1.3 Posti nelle strutture per l'infanzia comunali, in concessione e convenzionate (anno educativo 2012/2013)

Municipi	Posti in capienza base			Posti offerti nelle strutture convenzionate	Totale posti
	Capienza base strutture comunali	Capienza base sez. ponte	Capienza base nidi in concessione		
I	387	40	0	43	470
II	513	20	0	169	702
III	247	20	0	121	388
IV	963	60	0	462	1.485
V	1.961	40	69	840	2.910
VI	713	40	0	28	781
VII	716	40	0	323	1.079
VIII	700	60	0	887	1.647
IX	638	20	0	225	883
X	895	60	0	704	1.659
XI	856	40	0	284	1.180
XII	716	80	124	688	1.608
XIII	645	40	0	1.548	2.233
XV	990	60	0	240	1.290
XVI	671	20	69	241	1.001
XVII	253	0	0	59	312
XVIII	666	0	69	543	1.278
XIX	624	20	69	405	1.118
XX	538	40	0	93	671
Roma	13.692	700	400	7.903	22.695

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

Fig. 6.1.3

Numero di posti per 100 bambini iscritti in anagrafe tra 0 e 2 anni (2012/2013)



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dell'Ufficio di Statistica di Roma Capitale e Relazione al Rendiconto 2012.

Tav. 6.1.4 Posti a bando su 100 posti e sulla popolazione (iscritti in anagrafe tra 0-2 anni) nelle strutture comunali e convenzionate con Roma Capitale (anno educativo 2012/2013)

Municipi	Posti a bando	Numero di posti a bando su 100 posti	Numero di posti a bando per 100 bambini tra 0 e 2 anni
I	231	49	9
II	363	52	13
III	219	56	19
IV	832	56	16
V	950	33	22
VI	404	52	14
VII	584	54	18
VIII	887	54	10
IX	579	66	20
X	850	51	18
XI	601	51	19
XII	777	48	16
XIII	1.218	55	17
XV	633	49	15
XVI	538	54	15
XVII	151	48	10
XVIII	683	53	20
XIX	598	53	12
XX	369	55	9
Roma	11.467	51	15

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dell'Ufficio di Statistica di Roma Capitale e Relazione al Rendiconto 2012.

Tav. 6.1.5 Indicatori di presa in carico per 100 bambini iscritti in anagrafe tra 0 e 2 anni

Municipi	Indicatore di presa in carico in nidi comunali 2009/2010	Indicatore di presa in carico totale 2012/2013	Var. %
I	15	20	29%
II	25	26	6%
III	28	29	1%
IV	25	28	12%
V	34	42	24%
VI	21	27	26%
VII	25	30	18%
VIII	16	18	8%
IX	28	30	5%
X	27	33	22%
XI	32	35	7%
XII	29	33	17%
XIII	27	32	19%
XV	28	29	3%
XVI	23	28	22%
XVII	25	21	-17%
XVIII	28	35	24%
XIX	20	21	5%
XX	15	16	11%
Roma	25	28	12%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

XX, dove i posti variano dai 9 ai 14, mentre il maggior numero di posti a bando, 22, si è avuto nel Municipio ex V, seguito dal Municipio ex IX e ex XVIII entrambi con 20 posti.

L'indicatore di presa in carico (calcolato come rapporto percentuale fra gli utenti iscritti nelle strutture comunali e in quelle convenzionate o in concessione a privati, e i bambini residenti fra 0 e 2 anni), è stato del 28% con una crescita del 12% negli ultimi 4 anni (nel 2009/2010 il valore era del 25% [Tav. 6.1.5]). Tuttavia si notano differenze abbastanza marcate sul territorio comunale, che vanno dal 29% del Municipio ex I al 1% del Municipio ex III e con una riduzione del 17% nel Municipio ex XVII.

In termini assoluti, al 31 dicembre 2012, i bambini iscritti erano 21.134, di cui 296 bambini diversamente abili; 7.679 bambini risultavano iscritti in sezioni ponte o strutture convenzionate mentre erano 13.455 quelli accolti negli asili nido a titolarità pubblica. Tuttavia, è opportuno notare che il

numero di bambini accolti al 31 dicembre 2012 tende ad essere inferiore al totale dei posti fisicamente disponibili: nel 2012/2013 per 22.695 posti (14.392 posti in capienza base negli asili comunali e nelle sezioni ponte e i restanti posti offerti dalle strutture in concessione o convenzione) sono stati accolti poco più di 21mila bambini [Tav. 6.1.6 e 6.1.7]. Tale risultato è in gran parte dovuto all'esistenza di strutture che non riescono ad occupare tutti i posti disponibili o offerti (in caso di strutture convenzionate). Ciò significa che la presenza di liste di attesa non sempre denota la presenza di una domanda superiore all'offerta ma può derivare da un'incapacità dell'offerta di soddisfare in termini di posizionamento e/o orari di funzionamento la domanda, con il risultato che alcuni posti, nonostante offerti in bandi successivi, continuano a rimanere scoperti. Per esigenze di comparabilità, limitando l'analisi ai soli asili nido comunali e privati, si nota che la media dei bambini accolti in cia-

Tav. 6.1.6 Totale dei bambini iscritti nelle strutture comunali e convenzionate ad inizio anno educativo 2012/2013 e al 31 dicembre 2012

Municipi	Totale iscritti in tutte le strutture inizio anno educativo 2012/2013	Totale iscritti al 31 dic. 2012		
		Iscritti negli asili nido comunali	Iscritti in sezioni ponte e strutture convenzionate	Totale
I	447	451	43	494
II	675	581	165	746
III	329	213	116	329
IV	1.470	1.020	462	1.482
V	1.795	1.044	751	1.795
VI	730	734	28	762
VII	988	670	318	988
VIII	1.647	765	887	1.652
IX	863	638	225	863
X	1.599	895	704	1.599
XI	1.052	876	244	1.120
XII	1.606	922	684	1.606
XIII	2.192	688	1.547	2.235
XV	1.145	979	240	1.219
XVI	1.001	737	246	983
XVII	301	253	48	301
XVIII	1.184	712	477	1.189
XIX	1.118	685	401	1.086
XX	637	592	93	685
Roma	20.779	13.455	7.679	21.134

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

scuna struttura comunale o in concessione è di 63 unità mentre il numero di quelli accolti nei convenzionati è di 30, dal momento che l'utenza di questi ultimi proviene sia dalle liste comunali sia dalle richieste direttamente inoltrate dai privati cittadini [Tav. 6.1.7].

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 2012/2013, sono stati più di 21 mila i bambini accolti nei nidi comunali e nei nidi e strutture private convenzionate mentre il numero delle domande presentate per l'iscrizione è stato invece di 19.900 (19.400 per il 2009/2010) a fronte di 11.467 posti a bando (10.631 per il 2009/2010). Anche se dal 2009/2010 al 2012/2013 a fronte di una crescita del 2,6% delle domande si è avuto un

aumento più che proporzionale dei posti a bando (7,9%), dalla Tav. 6.1.8 emerge con chiarezza la sproporzione tra domanda e offerta, con un numero di domande presentate che eccede del 58% il numero dei posti a bando.

D'altronde, nonostante gli sforzi da parte dell'Amministrazione per incrementare l'offerta del servizio sia tramite la creazione di posti aggiuntivi sia tramite il miglior utilizzo dei posti già esistenti, permangono ad oggi consistenti liste d'attesa, anche in considerazione del contestuale aumento del numero delle domande.

Per quanto riguarda le liste d'attesa, si osserva che all'inizio dell'anno educativo 2012/2013 il numero dei bambini presenti in lista, era pari a 6.629 e si è ridotto a 4.342 nel corso dei mesi successivi. Ciò vuol dire che per ogni 100 domande presentate mediamente, alla fine, 17 bambini sono rimasti in lista d'attesa [Tav. 6.1.9]. Nell'anno educativo 2012/2013, i Municipi ex XII e XVIII registrano la più ampia ridu-

Tav. 6.1.7 Bambini accolti negli asili nido comunali, in concessione e convenzionati (2012/2013)

Municipi	Bambini iscritti in asili nido comunali	N. asili nido comunali o in concessione	Media bambini accolti in asili comunali o in concessione	Iscritti in asili nido convenzionati	N. asili nido convenzionati	Media bambini accolti in asili convenzionati
I	353	6	59	43	3	14
II	583	10	58	122	4	31
III	208	3	69	98	4	25
IV	960	15	64	461	11	42
V	1.010	17	59	755	19	40
VI	702	11	64	28	1	28
VII	671	10	67	279	10	28
VIII	734	12	61	885	23	38
IX	628	10	63	249	10	25
X	870	13	67	638	14	46
XI	830	13	64	242	9	27
XII	841	12	70	684	21	33
XIII	643	10	64	1.546	45	34
XV	979	17	58	180	6	30
XVI	735	12	61	225	8	28
XVII	251	4	63	49	2	25
XVIII	713	11	65	471	15	31
XIX	688	11	63	405	11	37
XX	550	10	55	92	5	18
Roma	12.949	207	63	7.452	221	30

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto.

Tav. 6.1.8 Domande presentate e posti a bando (anno educativo 2012/2013)

Municipi	Domande presentate	Posti a bando	Differenza (posti a bando-domande presentate)
I	492	231	-261
II	720	363	-357
III	316	219	-97
IV	1.570	832	-738
V	1.157	950	-207
VI	604	404	-200
VII	904	584	-320
VIII	1.824	887	-937
IX	935	579	-356
X	1.379	850	-529
XI	1.075	601	-474
XII	1.464	777	-687
XIII	2.026	1.218	-808
XV	1.071	633	-438
XVI	846	538	-308
XVII	423	151	-272
XVIII	969	683	-286
XIX	1.225	598	-627
XX	900	369	-531
Roma	19.900	11.467	-8.433

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

Tav. 6.1.9 Liste d'attesa (anno educativo 2012/2013)

Municipi	Domande presentate	Domande nuova iscrizione accolte	Domande in graduatoria di riserva	Graduatoria di riserva finale	Tasso di riduzione della graduatoria	Bambini rimasti in graduatoria ogni 100 domande
I	492	486	242	122	50%	20
II	720	362	358	213	41%	23
III	316	315	86	46	47%	13
IV	1.570	1.552	461	268	42%	15
V	1.157	848	56	0	100%	0
VI	604	389	215	125	42%	17
VII	904	584	163	49	70%	5
VIII	1.824	1.809	616	552	10%	23
IX	935	913	334	214	36%	19
X	1.379	1.370	270	231	14%	14
XI	1.075	597	478	205	57%	16
XII	1.464	946	295	52	82%	3
XIII	2.026	1.202	824	585	29%	22
XV	1.071	619	452	332	27%	24
XVI	846	508	338	280	17%	25
XVII	423	140	270	257	5%	38
XVIII	969	957	173	19	89%	2
XIX	1.225	548	608	492	19%	29
XX	900	892	390	300	23%	25
Roma	19.900	15.037	6.629	4.342	34%	18

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Dipartimento servizi educativi e scolastici.

zione delle liste d'attesa (superiore all'80%), a fronte di un valore medio cittadino del 34%, mentre nel Municipio ex V la presenza di numerosi posti rimasti vuoti per non accettazione del posto stesso da parte delle famiglie ha permesso di allargare l'offerta tramite bandi integrativi anche a quei nuclei familiari che non avevano indicato tra le preferenze il municipio o la struttura disponibile nella domanda di iscrizione.

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; come ricordato negli ultimi anni, l'Amministrazione ha sviluppato delle procedure che scoraggiano il ricorso a tali comportamenti e fissato limiti temporali precisi e inderogabili per l'accettazione del posto offerto (si veda la DGCa 309/2012).

6.1.2 Struttura ed evoluzione costi e tariffe

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.

Con la DCC 90/2010, l'Amministrazione ha stabilito le quote contributive e aggiuntive di frequenza ai nidi comunali, ai nidi in convenzione e agli spazi Be.Bi. differenziando le stesse per fascia Isee del nucleo familiare di appartenenza e per servizio/tipologia di orario prescelto. In dettaglio, sono state stabilite le quote contributive per il servizio di asilo nido, dal lu-

nedi al venerdì, e le quote aggiuntive (per l'entrata anticipata alle ore 7 dal lunedì al venerdì, e per il giorno di sabato dalle ore 8 alle 14 e per la relativa entrata alle ore 7) per tre tipologie di orario: 8-18, 8-16,30; 8-14,30, e per l'orario 8-13 per quanto riguarda la frequenza agli spazi Be.Bi. Nel caso in cui la famiglia abbia più di un figlio iscritto al nido, si applica uno sconto del 30% sul totale delle quote dovute e sono esentati dal pagamento delle quote gli utenti appartenenti a nuclei familiari che sono soggetti ad assistenza da parte dei servizi sociali.

Per ogni tipologia di orario/servizio sono quindi stabilite una quota minima (per un Isee fino a 5.164,57 euro) e una massima (per un Isee da 41.316,56 euro e oltre), mentre all'interno di tale intervallo la tariffa varia al crescere dell'Isee ad ogni scaglione di 516,46 euro.

Inoltre Roma Capitale, nei limiti delle disponibilità finanziarie annualmente stanziata, 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 DGC 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).

Analogamente, la contribuzione nei nidi in concessione avviene, fino a un massimo di euro 500,00 posto/mese/bambino a carico di Roma Capitale, come integrazione delle quote contributive corrisposte dall'utenza (in misura uguale a quelle pagate per i nidi della rete capitolina e quindi secondo la fascia Isee di appartenenza); la quota integrativa è versata da Roma Capitale al soggetto concessionario, in nome e per conto dell'utente, sulla base di una espressa dichiarazione della famiglia che delega il soggetto concessionario ad incassare tali fondi. Sempre con riferimento alle rette, sono esenti dal pagamento delle quote contributive gli utenti appartenenti 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.

Il costo dell'erogazione del servizio sostenuto dall'Amministrazione di Roma Capitale 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. 6.1.10, si evince come i costi sostenuti da Roma Capitale siano cresciuti del 12% dal 2010 al 2012 mentre le entrate tariffarie programmate sono aumentate nello stesso periodo del 4%, con l'effetto di diminuire di 0,7 punti percentuali la copertura dei costi del servizio tramite le tariffe pagate dagli utenti; la spesa indiretta reale per residente rimane compresa tra i 70 gli 80 euro nel triennio.

6.1.3 Benchmarking

Utilizzando i dati dell'indagine condotta annualmente dall'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva, è possibile confrontare le rette pagate dalle famiglie nella capitale con quelle corrisposte nelle altre grandi città italiane [Fig. 6.1.4]. La retta mensile media per la frequenza negli asili nido di Roma nel 2011/2012 è pari a 146 euro, inferiore di circa il 50% rispetto a quanto mediamente corrisposto dalle famiglie in Italia (circa 300 euro) ed è rimasta invariata rispetto all'anno educativo 2010/2011.

Questo risultato è evidenziato anche nel recente lavoro dell'Agenzia sulla spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2012, in cui sono state ipotizzate 4 famiglie tipo: le famiglie B1 e B2, C e C1. Le famiglie B (rispettivamente con uno e tre figli) sono caratterizzate da basso reddito (reddito di 13.792) e precarietà economica, mentre quelle C (anche differenziate fra loro dal fatto di avere uno o tre figli) hanno un reddito medio e una situazione economica più stabile (reddito di 31.887 euro). Con la scelta di tali profili l'Agenzia ha voluto evidenziare le politiche locali di sostegno alle famiglie, anche numerose, in relazione al reddito. Il reddito familiare e il numero di componenti incidono infatti congiuntamente sulla determinazione dell'Isee, la cui quantificazione è necessaria per stabilire la classe tariffaria associata. Nell'utilizzo del servizio, è stata scelta una frequenza a tempo pieno di 5 giorni a settimana: 11 mesi l'anno per le famiglie con un solo figlio (B1 e C), solo 10 mesi per le famiglie con altri due figli (B2 e C1), in modo da rendere coerente la gestione di tutti i bambini per il periodo estivo.

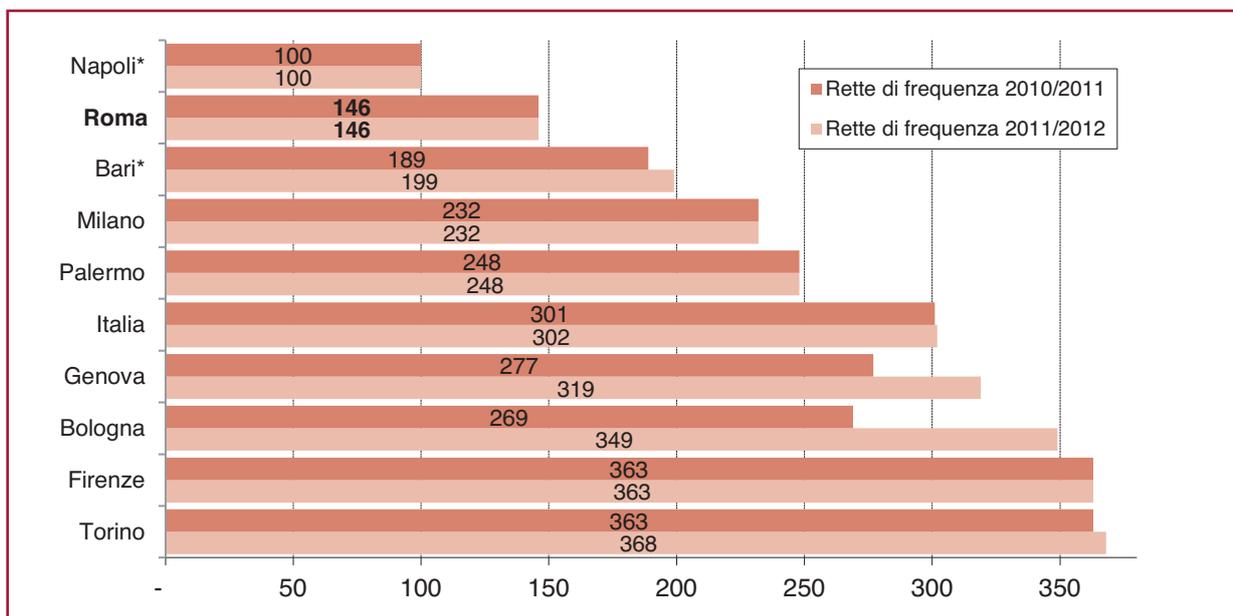
Nella capitale, la spesa annua per asilo nido è risultata sempre inferiore alla media nazionale. Nel caso di famiglie a basso reddito (B1 e B2), per la famiglia B1 con un solo figlio, la spesa mensile mi-

Tav. 6.1.10 Entrate tariffarie e costi programmati da Roma Capitale (euro)

Anni	Entrate tariffarie programmate	Costi programmati	Copertura	Spesa indiretta per residente
2010	18.724.257	204.174.816	9,2%	68
2011	18.843.285	234.326.794	8,0%	78
2012	19.486.037	227.911.532	8,5%	72

Note: Gli asili nido comunali rientrano nella gamma dei servizi a domanda individuale ed è quindi il Comune a definire la misura percentuale di copertura dei costi dei servizi da parte dell'utenza. In base a quanto stabilito dall'art. 5 della L. 498/1992, nel caso degli asili nido il livello minimo di copertura richiesta all'utente è del 50%. Di conseguenza, le spese per gli asili nido sono escluse per il 50% dal computo di copertura dei servizi pubblici a domanda individuale.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su DCC 68/2010, DAC 49/2011, DAC 38/2012 e dati Istat.

Fig. 6.1.4**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.

Nota: 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.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Cittadinanzattiva 2012.

nima è a Genova (56 euro), seguita da Roma (60 euro); la più alta (132 euro) è quella di Bari; nel caso di tre figli (famiglia B2), la situazione è analoga ma mentre a Palermo, la meno cara, si spendono 19 euro e a Bari, la più cara, 83 euro, a Milano è prevista l'esenzione totale per il secondo figlio. All'aumento del reddito (famiglie C e C1), in caso di un

solo figlio, è sempre Genova la più conveniente (96 euro al mese) seguita da Roma (124) mentre il massimo si spende a Firenze (301 euro). All'aumentare del numero dei figli (famiglia C1), la situazione si mantiene invariata ma la retta mensile scende a 77 euro a Genova, 92 euro a Roma e 206 a Firenze, sempre la più cara [Tav. 6.1.11].

Tav. 6.1.11 Spesa mensile per asilo nido nelle grandi città (euro, 2012)

Città	Spesa mensile			
	Famiglia B1	Famiglia B2	Famiglia C	Famiglia C1
Bari	132	83	189	77
Bologna	79	49	139	119
Firenze	116	81	301	206
Genova	56	28	96	77
Milano	108	0	237	108
Napoli	75	55	160	120
Palermo	75	19	165	165
Roma	60	41	124	92
Torino	114	70	271	180

Fonte: ASPL Roma Capitale, Spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2012.

6.2 Refezione scolastica

6.2.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Il servizio di refezione scolastica costituisce un servizio pubblico a domanda individuale che, ai sensi del DPR 616/1977 e nel quadro degli indirizzi stabiliti a livello regionale, rientra tra i compiti affidati ai comuni. Nel Lazio, la LR 29/1992 "Norme per l'attuazione del diritto allo studio" ha stabilito di attivare il servizio di mensa per gli alunni che frequentano le scuole materne e dell'obbligo ad orario completo o autorizzate ad effettuare la sperimentazione del tempo pieno o prolungato e, comunque, ogni qual volta le attività scolastiche si protraggono alle ore pomeridiane. Il servizio può essere gestito direttamente oppure mediante convenzione con soggetti privati che ne garantiscano l'esercizio secondo le modalità e attendendosi alle prescrizioni e agli standard qualitativi individuati dalle stesse amministrazioni comunali. A Roma il servizio è organizzato e affidato in gestione direttamente da Roma Capitale e dal municipio territorialmente competente, oppure dalle scuole stesse, qualora i dirigenti scolastici scelgano di condurre il servizio in autogestione; in entrambi i casi il servizio è affidato tramite gara ad operatori privati che lo gestiscono in base a quanto definito nel capitolato speciale d'appalto predisposto da Roma Capitale. Per quanto riguarda i centri a gestione diretta, il servizio è svolto presso circa 400 centri refezionali, non autogestiti dalle scuole e messi a disposizione dai municipi, che vengono concessi in comodato d'uso gratuito per tutta la durata dell'appalto unitamente alle attrezzature esistenti per

la produzione e la distribuzione in loco dei pasti. Inoltre, per il periodo 1 settembre 2008 - 31 agosto 2013, l'Amministrazione ha compreso, tra gli altri servizi strumentali allo svolgimento delle attività educativo-didattiche affidati a Roma Multiservizi s.p.a., anche il servizio di integrazione della refezione presso i nidi comunali (dove, per ragioni contingenti, dovesse essere interrotto il servizio gestito in economia dall'Amministrazione Comunale).

6.2.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

Roma Capitale garantisce ogni giorno il servizio di refezione scolastica a circa 156.000 bambine e bambini delle scuole dell'infanzia comunali e statali, delle sezioni ponte e primavera, delle scuole primarie e secondarie di primo grado.

Per il 2012, il numero totale di centri in gestione diretta è stato di 401 mentre 269 erano quelli in autogestione. Il numero maggiore di centri in gestione diretta, 55, si trova nel Municipio ex VIII seguito dall'ex XIII con 50 strutture. Il numero di centri è inferiore a 5 nei Municipi ex I, II e XVII (rispettivamente, 4, 2 e 3 centri).

Il numero medio di utenti per centro è superiore nei centri in autogestione, 242 utenti per centro rispetto ai 227 nei centri in gestione diretta. Il maggior numero di utenti per centro in gestione diretta, 559, si ha nel Municipio ex II, il minore, 130, nel Municipio ex VII. Per i centri in autogestione, il maggior numero di utenti per centro si ha nel Municipio ex IX (533), mentre il minore (168) si registra nel Municipio ex V [Tav. 6.2.1].

Tav. 6.2.1 Centri refezionali a Roma (2012)

Municipi	Centri in gestione diretta			Centri in autogestione		
	N. di centri	Totale utenti al 31 dic. 2012	N. medio di utenti per centro	N. di centri	Totale utenti al 31 dic. 2012	N. medio di utenti per centro
I	4	653	163	16	4.243	265
II	2	1.118	559	12	4.759	397
III	6	1.242	207	3	1.485	495
IV	37	7.549	204	14	3.288	235
V	23	4.737	206	39	6.543	168
VI	19	4.141	218	5	1.623	325
VII	14	1.819	130	16	5.304	332
VIII	55	13.291	242	8	2.206	276
IX	16	4.826	302	2	1.066	533
X	29	7.680	265	15	3.171	211
XI	18	4.458	248	11	2.422	220
XII	27	3.609	134	52	8.907	171
XIII	50	10.370	207	7	2.825	404
XV	19	5.193	273	11	1.911	174
XVI	19	6.096	321	4	971	243
XVII	3	683	228	9	3.301	367
XVIII	31	7.486	241	2	770	385
XIX	22	4.531	206	13	3.764	290
XX	7	1.618	231	30	6.417	214
Roma	401	91.100	227	269	64.976	242

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

6.2.3 Struttura ed evoluzione costi e tariffe

Come per gli altri servizi pubblici a domanda individuale, il comune definisce la percentuale di contribuzione dell'utenza alla copertura dei costi diretti. Questo non vale per la ristorazione erogata ai bambini iscritti al tempo pieno: la disciplina di cui all'art. 6 del DL 55/1983, si applica infatti alla refezione solo per la parte non legata all'istituzione del tempo pieno scolastico; in quest'ultimo caso, infatti, l'attività didattica della scuola dell'obbligo è articolata su un orario giornaliero di gran lunga superiore a quello normale, con la conseguenza che la fruizione della refezione diviene un elemento indispensabile per l'assolvimento dell'obbligo scolastico. Il finanziamento del servizio di refezione scolastica prevede, accanto alla componente pubblica, anche una componente diretta, con le famiglie che sostengono una parte del costo del servizio attraverso il pagamento di una quota mensile.

Il costo dell'erogazione del servizio sostenuto dall'Amministrazione di Roma Capitale 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. 6.2.2, si evince come i costi sostenuti da Roma Capitale siano cresciuti del 3% dal 2010 al 2012 mentre le entrate tariffarie programmate sono aumentate nello stesso periodo del 64%, con l'effetto di aumentare di 29 punti percentuali la copertura dei costi del servizio tramite le tariffe pagate dagli utenti.

Con DGC 74/2010, Roma Capitale ha rivisto le tariffe del servizio di refezione scolastica e le relative soglie Isee al fine di adeguare le quote di contribuzione da parte delle famiglie ai maggiori costi effettivi sostenuti per l'erogazione del servizio [Tav. 6.2.3]. L'Amministrazione ha quindi mantenuto il sistema di determinazione delle tariffe di partecipazione alla spesa basato sull'applicazione dell'Isee del nucleo familiare del richiedente (ma con un'incidenza della quota a carico della famiglia

Tav. 6.2.2 Entrate tariffarie e costi programmati da Roma Capitale (euro)

Anni	Entrate tariffarie programmate	Costi programmati	Copertura
2010	156.258	318.160	49,1%
2011	184.951	309.487	59,8%
2012	256.470	328.978	78,0%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su DCC 68/2010, DAC 49/2011, DAC 38/2012.

Tav. 6.2.3 Tariffe per il servizio di refezione scolastica a Roma per 5 pasti a settimana (euro)

Fascia Isee	Tariffa mensile
da 0 a 5.165,00	esente
da 5.165,00 a 15.000,00	da 30,00 a 43,00
da 15.000,01 a 25.000,00	da 43,00 a 50,00
da 25.000,01 a 30.000,00	da 50,00 a 55,00
da 30.000,01 a 45.000,00	da 55,00 a 80,00
a partire da 45.000,01	80,00

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su DGC 74/2010.

maggiore al crescere dello stesso Isee) e ha invece introdotto agevolazioni e sconti in favore dei nuclei familiari numerosi:

- 50% di sconto per il terzo figlio di un nucleo familiare con i primi due figli a carico;
- 75% di sconto per il quarto figlio di un nucleo familiare con i primi tre figli a carico;
- 80% di sconto per il quinto figlio di un nucleo familiare con i primi quattro figli a carico;
- esenzione a partire dal sesto figlio di un nucleo familiare con i primi cinque figli a carico.

In base ai dati di Roma Capitale contenuti nell'ultima Relazione al Rendiconto, nel 2012 sono stati 13.828 i bambini serviti tramite centri refezionali a gestione diretta i cui nuclei familiari sono esonerati al 100% dal pagamento del servizio e ulteriori 9.285 sono stati serviti dai centri in autogestione, per un totale di 23.113 bambini completamente esonerati, pari al 15% dell'intera utenza. Nei centri a gestione diretta, il maggior numero di esoneri, 28% degli utenti, si è avuta nel Municipio ex XX, mentre il minor numero si è registrato nel Municipio ex XVII ed era pari all'8%; nei centri in autogestione, il maggior numero di esoneri, 23% degli utenti, si è avuta nel Municipio ex VII, quello minore, solo 7%, nel Municipio ex II [Tav. 6.2.4].

6.2.4 Benchmarking

L'Agenzia nel suo studio sulla spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2012, ha rilevato la spesa per il servizio di refezione scolastica di al-

cune specifiche tipologie di famiglia nelle nove maggiori città italiane.

Le tariffe del servizio di refezione (o mensa) scolastica, rilevanti per le famiglie con figli dai tre anni in su (presenti in tre delle tipologie familiari utilizzate: B2, C1 e D), sono state calcolate ipotizzando una frequenza a tempo pieno di 5 giorni a settimana: 10 mesi l'anno per la materna (un figlio per ognuna delle famiglie B2 e C1), 9 mesi l'anno per la scuola (un figlio nelle famiglie B2 e C1 e due figli nella famiglia D). In tutte le città osservate le tariffe della mensa scolastica sono differenziate in base all'Isee e nella maggior parte dei casi si tratta di una tariffa fissa associata ad ogni fascia Isee. A Roma e a Genova il calcolo è invece più articolato: ad ogni fascia Isee corrisponde un intervallo tariffario e la tariffa puntuale di ogni famiglia viene definita mediante una proporzione che tiene conto di come l'Isee effettivo si posiziona rispetto allo scaglione di appartenenza. Questo meccanismo consente quindi una proporzionalità graduale delle tariffe rispetto all'indicatore di situazione economica equivalente, in modo che la famiglia con indicatore vicino al limite basso della fascia si trovi a pagare la tariffa minima dello scaglione, mentre quella con Isee vicino al limite massimo paghi invece la tariffa più alta dello scaglione.

Dal punto di vista della struttura tariffaria, si osserva che nella maggioranza delle città le tariffe sono mensili, ma a Bologna sono previsti sconti differenziati per alcuni mesi in base alla frequenza scolastica e alle vacanze. A Genova, Firenze e Bari,

Tav. 6.2.4 Utenti esonerati dal pagamento della retta nei centri refezionali a Roma (2012)

Municipi	Centri in gestione diretta		Centri in autogestione	
	Utenti che godono di esonero totale (n.)	Esonerati su totale utenti	Utenti che godono di esonero totale (n.)	Esonerati su totale utenti
I	86	13%	545	13%
II	156	14%	314	7%
III	139	11%	160	11%
IV	901	12%	460	14%
V	501	11%	1.071	16%
VI	803	19%	216	13%
VII	349	19%	1.240	23%
VIII	3.314	25%	416	19%
IX	590	12%	90	8%
X	913	12%	407	13%
XI	430	10%	183	8%
XII	400	11%	989	11%
XIII	1.358	13%	573	20%
XV	914	18%	341	18%
XVI	638	10%	127	13%
XVII	57	8%	249	8%
XVIII	1.190	16%	66	9%
XIX	642	14%	833	22%
XX	447	28%	1.005	16%
Roma	13.828	15%	9.285	14%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale, Relazione al Rendiconto 2012.

invece, le tariffe si calcolano a pasto e vanno poi moltiplicate per i giorni di frequenza.

Riduzioni per i figli successivi al primo sono esplicitamente previste sulle tariffe a Milano, Palermo e Napoli (50%), Torino (25%), Bari (20%) e Bologna (10%). Come già ricordato, a Roma analoghe riduzioni, già implicitamente considerate nel calcolo dell'Isee, sono esplicitamente previste sulle tariffe a partire dal terzo figlio che accede al servizio. Per la famiglia a basso reddito, è prevista l'esenzione dal pagamento a Roma e a Bari.³

A Roma, la famiglia B2, che presenta un Isee di 4.839 euro e in cui ci sono con un figlio in età da asilo nido (<3 anni) e due figli che frequentano la

scuola materna e la scuola primaria, è esente dal pagamento della mensa scolastica per entrambi i figli maggiori (mentre la media delle altre grandi città è di 256 euro annui). Per la famiglia C1 (con un Isee di euro 10.455 e con un figlio in età da asilo nido e due figli che frequentano la scuola materna e la scuola primaria) la mensa scolastica, che costa 536 euro all'anno, rientra nei servizi più economici della media del campione (-37% rispetto al valore medio di euro 848 all'anno). Per la famiglia D (un Isee di 18.797 euro e 2 figli minori in età di scuola dell'obbligo) la spesa per il servizio di refezione scolastica sale a 864 euro contro una media nelle grandi città di 1.153 euro [Tav. 6.2.5].

³ Altre agevolazioni o l'esenzione dal pagamento delle tariffe vengono riconosciute in riferimento a particolari condizioni socio-economiche delle famiglie: minori appartenenti a nuclei familiari già noti ai servizi sociali competenti e su specifica indicazione degli stessi, figli di genitori disoccupati o in cassa integrazione o provenienti da nuclei familiari in cui è presente almeno un componente affetto da disabilità, figli di immigrati o di rifugiati politici, minori in affidamento familiare.

Tav. 6.2.5 Spesa annua per la refezione scolastica nelle grandi città (2012)

Città	Spesa annua		
	Famiglia B2	Famiglia C1	Famiglia D
Bari	0	772	722
Bologna	448	1.194	1.721
Firenze	270	662	1.257
Genova	267	615	1.280
Milano	337	466	605
Napoli	290	435	676
Palermo	131	1.334	1.418
Roma	0	536	864
Torino	566	1.618	1.840

Nota: si riportano di seguito le caratteristiche delle tre tipologie familiari:

- famiglia B2: coppia giovane a basso reddito con un figlio in età da asilo nido (<3 anni) e due figli che frequentano la scuola materna e la scuola primaria;
- famiglia C1: coppia giovane a medio reddito con un figlio in età da asilo nido (<3 anni) e due figli che frequentano la scuola materna e la scuola primaria;
- famiglia D: coppia con 2 figli minori in età di scuola dell'obbligo, alto reddito.

Fonte: ASPL Roma Capitale, *Spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2012*.

6.3 Trasporto riservato scolastico

L'obiettivo di modificare le modalità di spostamento degli individui e di renderle più sostenibili, potrebbe anche contribuire a cambiare le abitudini culturali delle persone coinvolte, in particolare quando i soggetti interessati sono bambini e ragazzi. In questa ottica, i provvedimenti a favore del trasporto scolastico possono sia garantire la frequenza e l'accessibilità delle strutture educative in termini di diritto allo studio, in particolare per quanto riguarda i disabili e i bambini appartenenti a comunità nomadi, sia rappresentare un modo per ridurre gli spostamenti non necessari con autoveicoli privati per accompagnare i figli a scuola.

6.3.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Roma Capitale, in esecuzione di quanto previsto dalla LR Lazio 29/1992 recante norme per l'attuazione del diritto allo studio, assicura l'erogazione del servizio di trasporto riservato scolastico per gli alunni normodotati, anche appartenenti a comunità nomadi (Box 6.3.1), delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I grado, nonché agli alunni diversamente abili della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I e II grado. L'erogazione del servizio avviene in conformità dei principi di cui al DM 18/12/1975 (che detta i criteri per l'attuazione del servizio di trasporto riservato scolastico per gli alunni frequentanti la scuola dell'infanzia e dell'obbligo, residenti in zone

ove le distanze dalla scuola del bacino di utenza e la mancanza dei mezzi pubblici di trasporto, non consentano la possibilità di una frequenza regolare) e di quanto disposto dalla L. 104/1992 e ss.mm.ii. per gli alunni diversamente abili.

L'erogazione concreta del servizio è poi soggetta a quanto prevede il Decreto 31 gennaio 1997 del Ministero dei Trasporti sulla tipologia e sull'utilizzo dei veicoli da impiegare, nonché sui requisiti dei conducenti. Con Decreto 18 dicembre 1975 del Ministero dei lavori pubblici erano invece stati fissati i principi di localizzazione delle scuole (bacino d'utenza), stabilendone le distanze e i tempi massimi di percorrenza. Nello stesso decreto fu ammessa una deroga ai massimali di distanza/tempo, purché l'ente obbligato (Comune o Provincia) istituzionalizzi e gestisca un servizio di trasporto gratuito per gli alunni della scuola materna e della scuola dell'obbligo. I suddetti principi ed indici restano ancora in vigore, anche se il citato decreto risulta abolito, con riserva, dalla L. 23/1996 (art. 12, c. 5); il fatto che non siano ancora state emanate le norme quadro e che né le Regioni, né le Province autonome abbiano predisposto le relative specifiche e le conseguenziali norme tecniche esecutive (art. 5, c. 1 e 2) fa sì che gli enti competenti debbano prendere in considerazione gli indici di riferimento sopra specificati, come espressamente previsto fino all'approvazione delle norme tecniche regionali.

L'originario contratto di servizio, inizialmente sotto-

Tav. 6.3.1 Municipi serviti dal trasporto riservato scolastico – dal 2012/2013 per otto anni

Lotto	Utenti del servizio	Municipio
A	alunni normodotati e nomadi	IV - V - XIX - XX
B	alunni normodotati e nomadi	XII - XIII - XV - XVI - XVIII
C	alunni normodotati e nomadi	VII - VIII - IX - X
D*	alunni diversamente abili	tutti

(*) Il lotto D comprende anche il servizio trasporto disabili a chiamata, rivolto a tutta l'utenza disabile.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

Tav. 6.3.2 Società aggiudicataria per lotto di gara – dal 2012/2013 per otto anni

Lotto	Dipartimento per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi	
	DD	Aggiudicataria
A	833/2012	Turismo Fratarcangeli Cocco di Cocco Fratarcangeli Vincenzina & C. s.a.s.
B	87/2013	R.T.I. Miccolis s.p.a., con Metauro Bus di Metauro Albino & C. s.n.c.
C	796/2012	R.T.I. Paolo Scoppio e Figlio Autolinee S.r.l. con Euro Travel 2004 s.r.l.
D	751/2012	R.T.I. Tundo Vincenzo s.r.l. con SIA Società Italiana Autoservizi s.p.a.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

scritto con Trambus per il triennio scolastico 2007-2010 (DGC 198/2007), a seguito del riordino societario del Tpl (cfr. Par. 8.1) è stato prima prorogato ad Atac per l'anno 2010-2011 (DGC 240/2010) e poi – come previsto dalla Memoria di Giunta del 6 luglio 2011 – fino al 2011-2012 (DD del Dipartimento servizi educativi e scolastici n. 1041 del 5 settembre 2011).

A partire dall'anno scolastico 2012-2013, per la durata di otto anni, il servizio di trasporto scolastico è interamente svolto da società esterne, a seguito di affidamento mediante procedura aperta (DD del Dipartimento razionalizzazione della spesa n. 748 del 26 ottobre 2011) suddivisa in quattro lotti [Tav. 6.3.1 e Tav. 6.3.2]; i vettori sono soggetti al coordinamento, vigilanza e monitoraggio da parte di Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. la quale, con incarico annuale, supporta l'Amministrazione Capitolina nella gestione del servizio (DGCa 348/2012 per l'anno 2012-2013 e DGCa 330/2013 per l'anno 2013-2014).

I lotti A, B e C riguardano i servizi di trasporto scolastico per alunni normodotati e appartenenti a comunità nomadi, mentre il lotto D è riservato al trasporto disabili (compreso il servizio a chiamata non riservato ai soli studenti).

Nello specifico, Roma Capitale si avvale del supporto di Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. per le attività di pianificazione e definizione dei programmi di esercizio relativi e delle attività connesse, così da perseguire gli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione unitamente a quelli di innalzamento degli

standard qualitativi del servizio medesimo, prefissati negli atti di gara.

Il Dipartimento dei servizi educativi e scolastici, oltre ad essere titolare delle attività supportate da Roma Servizi per la Mobilità, intrattiene i rapporti con i municipi e, di concerto con il Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa per l'Acquisto di beni e servizi, monitora la qualità del servizio, l'andamento dell'applicazione delle penali ed è responsabile dell'eventuale risoluzione contrattuale del servizio.

I rapporti con l'utenza sono gestiti dai municipi, i quali valutano i requisiti per l'accesso al servizio da parte dell'utenza e ne verificano il mantenimento secondo la normativa vigente.

Il servizio svolto da personale preposto su ogni veicolo ad assistere e sorvegliare i minori e i disabili trasportati è stato affidato, a seguito di gara di appalto pubblico di servizi bandita dal Dipartimento Risorse Umane, a Roma Multiservizi s.p.a. (società a partecipazione mista di Ama e altri soggetti privati, controllata indirettamente da Roma Capitale) e prorogato con DD n. 2009/2013, fino al 31 luglio 2014. A seguito dell'affidamento tramite gara del servizio a vettori privati, è stato previsto che la flotta destinata al trasporto scolastico sarà ammodernata; infatti il vincitore di ogni lotto dovrà rinnovare completamente il parco veicoli, con una percentuale di almeno il 25% annuo. A decorrere dal quinto anno scolastico potranno essere utilizzati solo veicoli che soddisfino determinati requisiti minimi tra cui, classe ambientale Euro 5 o 6 (ai sensi

del Regolamento CE n. 715/2007), nuovi di fabbrica o immatricolati per la prima volta dopo il 31/12/2009, con dotazioni e allestimenti interni particolarmente attenti a comfort, sicurezza e qualità dei materiali. I mezzi adibiti al trasporto disabili devono inoltre essere provvisti di specifiche dotazioni per rendere quanto più confortevole e sicuro lo spostamento.

Infine, entro un anno dalla decorrenza del contratto, tutti i veicoli devono essere dotati di sistema di bordo AVM (Automatic Vehicle Monitoring) i cui costi sono integralmente a carico dell'affidatario e non dell'Amministrazione (in linea con il programma di razionalizzazione e contenimento della spesa di cui alla DGCa 70/2012).

6.3.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

Il servizio di trasporto scolastico è esercitato secondo il calendario scolastico ufficiale, in esecuzione dei programmi di esercizio predisposti da Roma Capitale in base agli indirizzi delle scuole, agli orari delle lezioni ed ai luoghi di residenza degli alunni a cui è riservato il servizio:

1. i "normodotati" che frequentano le scuole pubbliche dell'infanzia e dell'obbligo, domiciliati nel territorio di Roma Capitale, se le loro abitazioni e le scuole distano dalle fermate dei mezzi pubblici più di 300, 500 o 1.000 metri, rispettivamente per le scuole dell'infanzia, le primarie e le secondarie di primo grado, nel rispetto del bacino di utenza delle scuole stesse;
2. gli appartenenti a famiglie nomadi ubicate in campi lontani dagli itinerari dei servizi pubblici, nell'ambito del progetto di scolarizzazione predisposto da Roma Capitale (Box 6.3.1);
3. i disabili, ovvero appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, L. 118/1971 o ad altre categorie
4. tutelate dalla legge, ai sensi della DGC 136/1999, che frequentano le scuole pubbliche dell'infanzia, le primarie e le secondarie di primo e secondo grado (compresi i centri di formazione professionale gestiti direttamente da Roma Capitale), nonché le scuole pubbliche specializzate anche fuori dal territorio municipale.

Il mancato utilizzo del servizio per oltre 15 giorni consecutivi senza giustificato motivo comporta la decadenza del diritto del servizio di trasporto.

Per il trasporto scolastico si distinguono due tipologie di linee:

- linea AM, turno antimeridiano, orario di inizio lezioni compreso fra 7.30 -10.00 e orario di fine lezioni entro le 15.00;

- linea PM, turno pomeriggio-mattina, orario di inizio lezioni compreso fra 7.30 -10.00 e orario di fine lezioni entro le 18.30.

Entro il 31 luglio di ogni anno, Roma Capitale fornisce i programmi di esercizio relativi all'anno scolastico di successiva decorrenza; ogni programma contiene il numero delle corse e, per ciascuna corsa: il calendario, l'orario, l'itinerario comprensivo delle fermate e le capacità minime degli automezzi occorrenti per assicurare il servizio. Su ogni veicolo, inoltre, è presente il personale preposto ad assistere e sorvegliare i minori e i disabili trasportati.

Il servizio di accompagnamento al trasporto si sviluppa in assistenza a bordo del veicolo e in assistenza a terra. Gli assistenti al trasporto dovranno essere dotati ed esibire cartellino identificativo, con foto.

Le fasi del servizio di assistenza a bordo sono:

- controllo vettura (pulizia, osservanza dell'orario, elenco giornaliero nominativo dei bambini ammessi al servizio e verifica di quelli effettivamente trasportati sia all'andata che al ritorno, la segnalazione di eventuali disservizi);
- segnalazione eventuali ritardi alla centrale operativa (in caso di ritardo di oltre venti minuti);
- verifica degli utenti autorizzati alla fruizione del servizio (controllare corrispondenza dei nominativi degli alunni che salgono sul mezzo con quelli presenti negli elenchi, registrare la presenza a bordo su report);
- assistenza alunni (sorveglianza degli alunni nelle fasi di salita, discesa e tragitto a bordo);
- consegna alunni come da indicazioni contenute sul tesserino identificativo (gli alunni devono essere consegnati alle persone indicate).

Le fasi del servizio di assistenza a terra sono:

- controllo generale del luogo di accoglienza alunni (assenza di pericoli);
- registrazione presenze su elenchi alunni (controllo e registrazione nominativi alunni consegnati da accompagnatore in entrata o da personale scolastico in uscita);
- assistenza alunni (verificare e sorvegliare gli alunni nelle fasi di salita, discesa, nel tragitto a terra e nella sosta presso l'atrio della scuola);
- consegna degli alunni a personale incaricato dalle scuole (in ingresso, gli alunni devono essere consegnati al personale scolastico presso l'atrio della scuola; è compito del personale scolastico vigilare gli alunni fino al raggiungimento delle aule, così come in uscita, assicurare la sorveglianza degli alunni dalle aule all'atrio, per poi consegnarli agli assistenti).

Box. 6.3.1**Servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom
(anno scolastico 2013-2014)**

Roma Capitale, attraverso il servizio di scolarizzazione, intende proseguire e valorizzare le iniziative finalizzate all'inserimento ed al sostegno scolastico dei minori appartenenti alle comunità rom, sia residenti presso i campi non attrezzati con caratteristiche di insediamento non definitivo (di conseguenza, soggetti a trasferimenti e sgomberi), sia presso i villaggi attrezzati. Tale servizio riguarda tutte le azioni necessarie affinché i minori appartenenti alle comunità rom possano frequentare regolarmente la scuola, fra cui rientra anche l'accompagnamento a scuola, al fine di permetterne la piena integrazione e avere occasioni di formazione che permettano loro di interagire positivamente con la collettività.

Il servizio di accompagnamento a scuola, che prevede minimo un operatore ogni 25 minori coinvolti, è stato affidato tramite gara a quattro cooperative. Secondo quanto prescritto nel capitolato d'appalto, il servizio deve essere progettato e realizzato pervenendo alla razionalizzazione del medesimo e proponendo la riduzione del numero delle linee per il trasporto scolastico dedicato agli alunni rom, sostituendole con differenti e fattibili modalità di accompagnamento alternative.

In tale logica si intende incentivare l'accompagnamento a scuola da parte delle famiglie rom in modo autonomo (o a piedi o con mezzi pubblici di linea o con mezzi privati) o in subordine, con il supporto dell'accompagnatore: a piedi nelle situazioni che lo consentono, ovvero con l'utilizzo dei mezzi pubblici a disposizione nella zona di riferimento.

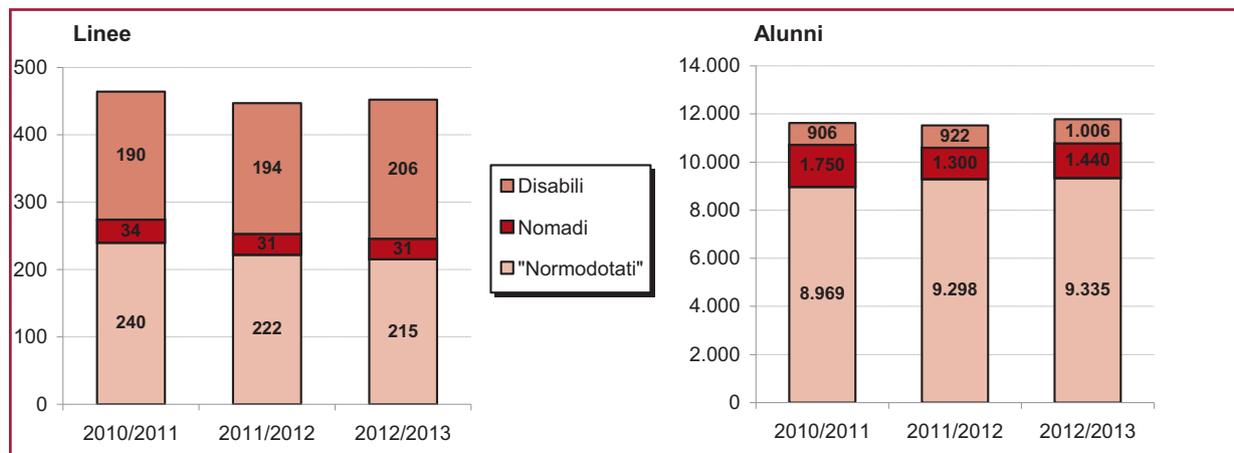
Nei casi in cui ciò non sia possibile, e nelle situazioni più problematiche, il servizio di accompagnamento potrà essere realizzato con le seguenti modalità:

- con mezzi di trasporto riservato scolastico (servizio scuolabus comunale), nelle situazioni che lo consentono, prevedendo prioritariamente l'inserimento degli alunni appartenenti a comunità rom in forma integrata con il trasporto scolastico riservato generale e in via subordinata prevedendo il trasporto riservato esclusivamente ai rom;
- con mezzi offerti ed organizzati da parte del soggetto aggiudicatario;
- altre soluzioni individuate dal soggetto aggiudicatario.

Insedimento	Mun.	Tipologia dell'insediamento	Plessi Scolastici	Linee di trasporto scolastico	Ente gestore
Castel Romano	IX ex XII	Villaggio attrezzato	63	7	Arci Solidarietà
Lombroso	XIV ex XIX	Villaggio attrezzato	13	0	Eureka I
Salone	VI ex VIII	Villaggio attrezzato	52	7	Ermes
Camping River	XV ex XX	Villaggio attrezzato	32	4	Casa diritti soc. - Focus
Cesarina	III ex IV	Villaggio attrezzato	10	1	Casa diritti soc. - Focus
Candoni	XI ex XV	Villaggio attrezzato	45	5	Arci Solidarietà
La Barbuta / Ciampino	VII ex X	Villaggio attrezzato	32	4	Ermes
Amarilli	IV ex V	Centro di Accoglienza	16	1	Ermes
Gordiani	V ex VI	Villaggio attrezzato	9	0	Ermes
Foro Italico	II	Campo non attrezzato	4	1	Ermes
Monachina	XIII ex XVIII	Campo non attrezzato	6	1	Arci Solidarietà
Salviati 1 e 2	IV ex V	Campo non attrezzato	15	2	Ermes

Fig. 6.3.1

Linee e utenti trasportati dal servizio riservato scolastico (2010/2013)



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati del Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici.

Nell'anno scolastico 2012-2013 sono state in servizio, ogni giorno, 452 linee, di cui 206 per disabili e 31 per le comunità nomadi, adibite al trasporto di 11.781 studenti, di cui 1.006 disabili e 1.440 nomadi [Fig. 6.3.1]. La differenza con gli anni precedenti deriva dall'azione di razionalizzazione operata dal Dipartimento unitamente alle strutture municipali, che ha comportato la riduzione di linee per "normodotati" e nomadi, a fronte di nuove linee per i disabili, di cui crescono le richieste; le linee per disabili hanno infatti subito un aumento dell'8% rispetto al 2010, a fronte della diminuzione del 10% delle linee per normodotati e del 9% per i nomadi.

Gli alunni disabili che usufruiscono del servizio, rispetto al 2010, sono aumentati dell'11%, i normodotati del 4%, mentre gli studenti appartenenti alle comunità nomadi sono diminuiti del 18%.

Negli scorsi anni scolastici, il Comune di Roma, per promuovere iniziative a favore dei bambini nel percorso casa scuola, istituì il servizio gratuito "Scuolabus a piedi" attivo in 38 scuole della Capitale sino a febbraio dell'anno scolastico 2010-2011, mese in cui è stato interrotto a causa dell'esaurimento dei contributi stanziati (cfr. Box 6.3.2).

6.3.3 Struttura ed evoluzione costi e tariffe

LE TARIFFE PER GLI UTENTI

La quota contributiva per la frequenza al servizio trasporto scolastico a Roma è di € 11,36 per il primo figlio, ed è composta da 10 mensilità per la scuola dell'infanzia (da settembre a giugno) e da 9 mensilità per la scuola elementare e media (da settembre a maggio). Quando in una famiglia ci sono più bambini che usufruiscono del servizio di trasporto, la quota intera viene versata per un solo

bambino, mentre per gli altri la quota contributiva viene ridotta del 50%.

La quota deve essere corrisposta mensilmente ed anticipatamente al mese di fruizione; non è frazionabile, né soggetta a sconti per le vacanze scolastiche o per le assenze prolungate degli alunni (è sufficiente fruire del trasporto anche solo per un giorno nell'ambito del mese per essere tenuti al pagamento dell'intera quota mensile); il costo rimane invariato anche a prescindere dall'opzione richiesta di andata/ritorno, sola andata, solo ritorno. La prima mensilità deve essere corrisposta per intero all'atto della richiesta del servizio, anche se l'inizio del trasporto non coincide con l'inizio del mese, mentre l'ultima mensilità deve essere pagata per intero, se il numero dei giorni previsti sia superiore a 10, e al 50%, se il numero dei giorni previsti sia inferiore a tale numero. Inoltre è consentita la rinuncia solo in via definitiva e riguarderà la rimanente parte dell'anno scolastico; nel caso di rinuncia, la domanda dovrà essere presentata entro il 10 di ogni mese, in mancanza della quale la quota dovrà continuare ad essere versata anche per i restanti mesi.

Sono esonerati dal pagamento della quota contributiva gli alunni:

- appartenenti a nuclei familiari con Isee fino a 5.164,57 euro;
- diversamente abili;
- assistiti dall'amministrazione comunale e dall'amministrazione provinciale;
- appartenenti a nuclei familiari delle comunità nomadi.

IL COSTO DEL TRASPORTO SCOLASTICO PER LA COLLETTIVITÀ
I costi per lo svolgimento del servizio coperti dal-

Box. 6.3.2

Scuolabus a piedi

La mobilità autonoma dei bambini è uno degli aspetti della vita infantile che più ha sofferto delle rapide trasformazioni della città tanto che oggi in Italia il mezzo prevalente per accompagnare i figli a scuola è l'automobile; se si confrontano infatti le esperienze dei genitori si evidenzia un cambiamento radicale, quando quasi tutti i genitori all'età dei loro figli si recava a scuola a piedi. Nel 1970 la media dei bambini (dai 6 agli 11 anni), autonomi nel percorso casa-scuola era del 90%, all'inizio degli anni 2000 era intorno al 10% e oggi è scesa al 6-7% (progetto ISTC - CNR "La città dei bambini").

Con l'approvazione della L. 285/1997 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e per l'adolescenza", per la prima volta si è dato grande impulso e finanziamenti cospicui ai Comuni per attività a favore di una maggiore autonomia di spostamento (percorso casa scuola), oltre che al miglioramento dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Per promuovere iniziative a favore dei bambini nel percorso casa scuola, il Comune di Roma istituì il servizio gratuito "Scuolabus a piedi" attivo in 38 scuole della Capitale sino a febbraio dell'anno scolastico 2010-2011, mese in cui è stato interrotto a causa dell'esaurimento dei contributi stanziati.

Lo "Scuolabus a piedi" è un modo sicuro divertente e sano per andare a scuola, contribuisce a ridurre la congestione da traffico in prossimità delle scuole, ad aumentare la sicurezza delle strade, a ridurre il rumore e l'inquinamento, e a dare ai bambini un'occasione per socializzare e fare moto, oltre a contribuire d una corretta educazione stradale e a rendere i bambini più sicuri come pedoni. Inoltre può essere organizzato con la massima flessibilità di orario e percorso, per venire incontro alle esigenze dei bambini e dei loro genitori, dandogli la possibilità di ottimizzare i tempi negli spostamenti.

I bambini vanno e tornano da scuola a piedi, in gruppo, guidato e chiuso da un adulto (operatori di un'Associazione a cui è stato affidato il servizio), salgono e scendono dallo "Scuolabus a piedi" (presso apposite fermate distribuite lungo il percorso in luoghi e orari prestabiliti (proprio come se si trattasse delle fermate di uno scuolabus). Durante il cammino, indossano delle pettorine gialle riflettenti, adatte a identificarli facilmente come appartenenti al gruppo, oltre ad aumentarne la visibilità per gli automobilisti.

Tav. 6.3.3 Importi previsti in sede di gara o di incarico per il trasporto scolastico (euro, al netto dell'Iva)

Anno Scolastico	Lotto A	Lotto B	Lotto C	Lotto D	Roma Servizi per la Mobilità	Roma Multiservizi	Tot
2012-2013	3.982.146	3.982.146	3.809.974	5.829.180	1.010.000	971.974	19.585.421
2013-2014	3.982.146	3.982.146	3.809.974	5.829.180	750.000	971.974	19.325.421

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale e di Roma Multiservizi.

l'amministrazione comunale riguardano gli oneri da corrispondere alle quattro società esterne affidatarie del servizio di trasporto, lotti A, B e C per gli alunni normodotati e appartenenti a comunità nomadi, e lotto D per il servizio riservato al trasporto disabili (compreso il servizio a chiamata non riservato ai soli studenti), alla società aggiudicatrice del servizio di assistenza Roma Multiservizi, oltre agli importi per il supporto di Roma Servizi per la Mobilità per le attività strumentali di supporto all'Amministrazione [Tav. 6.3.3].

Gli importi si riferiscono alla base di gara (al netto dell'Iva), comprendono la quota destinata al tra-

sporto disabili a chiamata, mentre non comprendono gli eventuali costi per il servizio di accompagnamento a scuola degli alunni rom, in quanto omnicomprensivo dei vari servizi atti al processo di scolarizzazione. Le cifre non tengono inoltre conto di diminuzioni dovute alla eventuale applicazione di penalità contrattuali.

Lo scorso anno scolastico ogni linea riservata al trasporto scolastico è costata alla collettività 43.815 euro corrispondenti a 1.700 euro annui per alunno trasportato, mentre per l'anno scolastico 2013-2014 costerà 42.755 euro per linea e 1.640 euro per alunno: la differenza fra i due anni è data esclusi-

vamente dall'importo relativo a Roma Servizi per la Mobilità, la quale per il primo anno ha ottenuto un importo maggiore per istituire il servizio.

Anche nell'ipotesi di versamento della quota contributiva per 10 mensilità (113,60 euro), la compartecipazione alle spese da parte del singolo alunno coprirà quest'anno circa il 7% dei costi diretti.

6.3.4 Benchmarking

Il trasporto scolastico viene offerto regolarmente quasi ovunque nelle grandi città con popolazione superiore a 300mila abitanti, con l'eccezione di Palermo e Napoli, dove si fa ricorso a NCC o altri soggetti autorizzati, e di Torino, ove il servizio di trasporto viene garantito esclusivamente agli alunni in possesso di certificazione di handicap (L. 104/92), che necessitano da diagnosi di trasporto specifico, in quanto impossibilitati all'utilizzo delle linee di trasporto ordinario.

L'articolazione tariffaria varia non solo di città in città, ma anche in relazione al reddito e al numero dei componenti o minori [Tav. 6.3.4 e 6.3.5].

L'articolazione tariffaria è infatti ovunque molto più complessa rispetto a Roma, da un minimo di 4 fasce reddituali (Firenze e Genova) a un massimo di 15 (Bologna), e in alcuni casi tenendo conto anche della numerosità del nucleo familiare (a Milano in combinazione con il reddito, a Firenze e Genova come riduzione). Sono inoltre previsti sconti sul secondo figlio iscritto al servizio a Firenze, Bologna e Genova, sebbene minori rispetto a Roma (50%). Manca a Roma, infine, una tassa fissa di iscrizione al servizio quale è il caso di Milano (26 euro) e Genova (25 euro).

Ai fini del confronto tariffario con le altre grandi città [Fig. 6.3.2], si riprende qui quanto analizzato nell'ultima indagine dell'Agenzia sulla spesa delle famiglie, dove si ipotizzano alcuni profili familiari e se ne calcolano le tariffe cui sono soggetti nelle diverse città. Per una famiglia con un reddito Isee di 20.000 euro (50.000 per Milano dove non vale l'Isee), il trasporto scolastico per 9 mesi ha un costo che varia in misura molto consistente tra il massimo di Genova (278 euro per un figlio e 505 per due) e il minimo di Bari (72 euro per un figlio e 144 per due). A Roma, dunque, il servizio costa all'utente circa la metà rispetto a Firenze e, nel caso di due figli, meno di un terzo rispetto a Genova e Bologna. Si noti che nella figura non sono riportate le spese presumibilmente sostenute a Napoli e Palermo dalle famiglie che devono ricorrere alle compagnie private di trasporto, che possono essere stimate in circa 50 euro al mese per ogni studente.

6.3.5 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

Il contratto di servizio tra Roma Capitale e Roma Servizi per la Mobilità, approvato con DGCa 330/2013 per l'anno scolastico 2013/2014, prevede che quest'ultima svolga anche il coordinamento delle attività di rilevazione della qualità attesa e percepita nonché l'attività di monitoraggio e controllo della qualità erogata, relativamente a regolarità, manutenzione e pulizia dei mezzi, secondo un preciso programma di monitoraggio. Tale contratto di servizio risulta analogo a quello approvato con DGCa 348/2012 per l'anno scolastico 2012/2013, a meno della previsione di una Carta dei Servizi conforme all'art. 2 c. 461 della L. 244/2007.

Per il monitoraggio della qualità erogata, il contratto prende in esame quattro fattori (indicatori di linea, pulizia veicoli, comfort di bordo ed efficienza e sicurezza di bordo) ognuno definito da uno o più indicatori di qualità [Tav. 6.3.6]. Attraverso le rilevazioni effettuate per ogni vettura, almeno una volta al mese, durante l'orario di servizio, in corrispondenza dei capolinea o dei luoghi antistanti le scuole servite, ad ogni indicatore viene associato un punteggio. Ogni fattore di qualità viene calcolato ogni mese come media dei valori risultanti dalle rilevazioni. I valori calcolati dei fattori di qualità vengono poi messi a confronto con i valori standard minimi degli stessi; qualora anche un solo fattore non sia maggiore e/o uguale dello standard, si determina il non soddisfacimento della condizione minima e la conseguente applicazione della penale prevista da parte del Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici.

Da una lettura dei dati trasmessi all'Agenzia (relativi però al solo II trimestre 2013), si nota il mancato raggiungimento del valore standard minimo previsto per il fattore Efficienza e Sicurezza di Bordo per il lotto A nei mesi di maggio e giugno, per il lotto C nell'intero trimestre e per il lotto D nel mese di aprile [Tav. 6.3.7]. Nel mese di giugno il lotto C non soddisfa inoltre i fattori Indicatori di Linea e Pulizia Veicoli. Non sono presenti i valori relativi al monitoraggio dello stato dei veicoli per il lotto B, in quanto la documentazione non è stata trasmessa dal gestore a Roma Servizi per la Mobilità.

Inoltre, al fine di accertare che il trasporto scolastico sia erogato in conformità con la programmazione definita da Roma Capitale, l'entità del servizio effettuato in base al quale, per ogni gestore, verrà definito il corrispettivo mensile, sarà monitorato ed analizzato attraverso il sistema di controllo automatizzato AVM. Ogni gestore dovrà, pertanto, mettere a disposizione dell'Amministrazione i dati AVM relativi:

Tav. 6.3.4 Sistema tariffario del trasporto riservato scolastico nelle grandi città (euro, 2012-2013)

Città	Iscrizione	Valori ISEE in euro		Tariffa		Sconto sul 2° figlio	Ulteriori agevolazioni
		Da	A	Mensile	Annuale		
Roma	-	fino a	5.164,57	Gratuito	-	50%	
		Oltre	5.164,57	11,36			
Bologna	25,00	0,00	2.999,99	-	Gratuito	10% (a)	(1)
		3.000,00	5.999,99		108,46		
		6.000,00	10.632,94		144,61		
		10.632,95	16.999,99		180,76		
		17.000,00	18.000,00		225,42		
		18.000,01	20.529,67		251,57		
		20.529,68	25.177,78		294,95		
		25.177,79	30.226,71		339,16		
		30.226,72	35.726,82		383,21		
		35.726,83	40.226,91		415,21		
		40.226,92	45.226,96		456,66		
		45.226,97	50.226,97		504,89		
		50.226,98	55.226,98		552,67		
		55.226,99	> 60.226,99		600,00		
Genova	-	0,00	5.500,00	-	da 100,00 a 111,00	Dal 10 al 40% (b)	(3)
		5.500,01	17.000,00		da 192,00 a 214,00		
		17.000,01	30.000,00		da 215,00 a 378,00		
		> 30.000,00			450,00		
Bari	-	0,00	6.000,00	Gratuito	-	-	-
		6.000,01	14.000,00	5,00			
		14.000,01	16.000,00	6,00			
		16.000,01	18.000,00	7,00			
		18.000,01	20.000,00	8,00			
		20.000,01	22.000,00	9,00			
		22.000,01	24.000,00	10,00			
		24.000,01	26.000,00	11,00			
		26.000,01	28.000,00	13,00			
		28.000,01	30.000,00	15,00			
		30.000,01	36.000,00	35,00			
> 36.000,00		50,00					
Firenze	-	0,00	5.500,00	Gratuito (c)	-	20%	(4)
		0,00	22.500,00	20,00			
		22.500,01	32.500,00	25,00			
		> 32.500,00		30,00			

(a) Con Isee inferiore a 30.000 euro.

(b) Con Isee inferiore o uguale a 17.000,00 euro per nuclei con 2 minori a carico, sconto sulla tariffa del 40%; con Isee superiore a 17.000,00 euro e inferiore o uguale a 30.000,00 euro per nuclei con 2 minori a carico, sconto sulla tariffa del 10%.

(c) Con attestazione dei Servizi Sociali.

(1) Con Isee inferiore a 30.000 euro sconto del 20% per il terzo utente, del 30% per il quarto utente.

(2) Si applica un'agevolazione del 10% sulla tariffa in caso di presenza di un solo genitore (vedovo/vedova; unico genitore che ha riconosciuto il figlio; unico genitore in quanto l'altro è detenuto in carcere; unico genitore in quanto l'altro ha perso la potestà genitoriale) o di utenti appartenenti ai nuclei familiari nei quali sia presente un componente disabile.

(3) Con Isee inferiore o uguale a 17.000,00 euro per nuclei con 3, 4 minori a carico, sconto sulla tariffa rispettivamente del 50% e dell' 80%; con Isee superiore a € 17.000,00 e inferiore o uguale a 30.000,00 euro per nuclei con 3, 4 minori a carico, sconto sulla tariffa rispettivamente del 20% e dell' 80%; per nuclei con 5 o più minori a carico, a prescindere dal reddito, esenzione.

(4) Con Isee inferiore a 32.500 euro: 3° figlio sconto 30% sulla quota dovuta, 4° figlio sconto 40%, 5° o più sconto 50%; con Isee superiore a 32.500 euro: sconto 20% sul secondo figlio e successivi frequentanti lo stesso servizio.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti web dei Comuni.

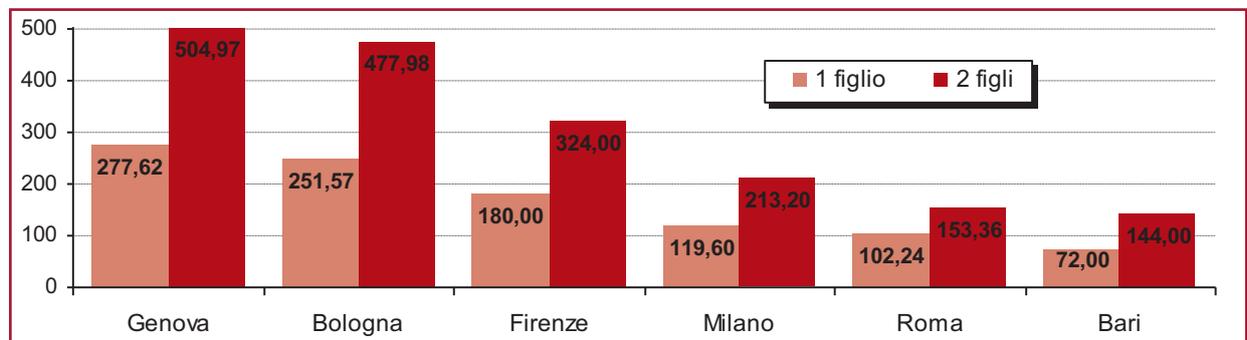
Tav. 6.3.5 Sistema tariffario del trasporto riservato scolastico a Milano (euro, 2012-2013)

Città	Iscrizione	Reddito fino a	N. componenti il nucleo familiare						Tariffa Mensile	sconto sul 2° figlio	
			2	3	4	5	6	7			8
Milano	26,00	-	8.263	9.813	11.362	12.911	14.461	16.010	17.560	gratuito	-
			14.461	20.142	28.405	38.218	49.580	59.909	65.590	5,20	
			20.142	28.405	39.767	53.712	69.722	83.666	91.929	7,80	
			28.405	39.767	53.712	69.722	83.666	91.929	101.226	10,40	
			41.317	55.261	72.304	86.765	95.028	104.841	115.170	13,00	
			59.393	77.469	92.962	102.258	112.588	123.950	136.345	18,20	
			59.393	77.469	92.962	102.258	112.588	123.950	136.345	31,20	

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati del sito web del Comune di Milano.

Fig. 6.3.2

Tariffe annue del trasporto riservato scolastico nelle grandi città (2012/2013)



Nota: La tariffa annua è calcolata per una famiglia con Isee pari a 20.000 euro (50.000 per Milano, dove non si applica l'Isee).

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti web dei Comuni.

Tav. 6.3.6 Indicatori dei fattori di qualità erogata e relativo valore standard minimo

Fattore di Qualità	Valori Standard	Indicatori di Qualità
Indicatori di Linea	0,80	funzionamento indicatori di linea
Pulizia Veicoli	0,80	pulizia esterna
		pulizia interna
Comfort di Bordo	0,80	funzionamento illuminazione interna
		integrità dei sedili
		funzionamento sistema di climatizzazione
		funzionamento eventuali impianti aggiuntivi
Efficienza e Sicurezza di Bordo	0,95	presenza estintori
		emissioni inquinanti
		funzionamento pedana disabili
		funzionamento comando posto disabili

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

Tav. 6.3.7 Fattori di qualità rilevati suddivisi per lotto

Fattore di Qualità	Valori Standard	LOTTO A			LOTTO C			LOTTO D		
		apr-13	mag-13	giu-13	apr-13	mag-13	giu-13	apr-13	mag-13	giu-13
Indicatori di Linea	0,80	0,95	0,93	0,88	0,96	0,92	0,63	0,99	0,99	0,83
Pulizia Veicoli	0,80	0,96	0,86	0,88	0,90	0,93	0,76	0,98	0,92	0,97
Comfort di Bordo	0,80	0,98	0,96	0,87	0,99	0,97	0,99	0,97	0,95	1,00
Efficienza e Sicurezza di Bordo	0,95	0,97	0,86	0,55	0,43	0,45	0,78	0,92	0,95	1,00

Nota: in grassetto i valori fuori standard.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Servizi per la Mobilità.

- al servizio ed alle percorrenze di ogni veicolo (rispetto agli orari di partenza programmati, saranno ammesse tolleranze non superiori a 5 min, salvo gravi ed imprevedibili motivi);
- all’assegnazione dei veicoli alle linee;
- allo stato tecnico (in servizio, scorta, fermo per manutenzione, avaria) dei veicoli disponibili per il servizio;
- all’elenco delle corse effettuate non in standard per cause esterne documentabili (corse giustificate);

- alla rendicontazione giornaliera del servizio, per linea.

I veicoli su cui il sistema non è stato ancora implementato verranno monitorati con rilievi sul campo, per un periodo massimo transitorio pari a 365 giorni a decorrere dalla stipula del contratto tra Roma Capitale con ciascun gestore.

L’Agenzia non dispone di dati per poter effettuare delle sue valutazioni su questi aspetti del servizio.

