

FOCUS NIDI A ROMA OTTOBRE 2017

Il sistema romano dei servizi educativi 0-3 anni è stato per molti anni un'eccellenza a livello nazionale, grazie soprattutto al forte impulso di cui ha goduto negli anni 2003-2010.

Nel 2017 i posti offerti dal Comune di Roma sono 21.205 e rappresentano il 25.5% del totale nazionale¹, questo dato rende le criticità romane particolarmente rilevanti anche a livello nazionale.

I 21.205 posti disponibili sono divisi principalmente tra le 208 strutture a gestione diretta e le 210 in convenzione. Del sistema fanno parte anche 33 sezioni ponte, pensate per accogliere i bambini di due anni inseriti nelle liste di attesa, e i nidi in concessione.

L'estensione, la qualità e l'esperienza del sistema integrato romano dei servizi educativi per i bambini 0-3 anni, oltre ad offrire opportunità educative capillari e di qualità nella città, ha consentito di realizzare una delle esperienze di imprenditoria sociale a prevalenza femminile più riuscite degli ultimi anni.

L'Amministrazione capitolina, con una serie di recenti atti e delibere, sta tuttavia mettendo in serio pericolo quest'esperienza.

POSTI VACANTI

Negli ultimi anni si è registrata una significativa riduzione dei bambini iscritti e frequentanti i nidi del sistema integrato di servizi 0-3 anni, causata da diversi fenomeni:

- molti genitori rinunciano ad effettuare l'iscrizione al nido;
- molti genitori rinunciano alla frequenza nel corso dell'anno;
- aumenta il ricorso a soluzioni alternative (dai nonni ai servizi privati "low cost", spesso non autorizzati).

Nell'anno scolastico 2016/17 sono rimasti circa 2000 posti vacanti. Tale fenomeno ha riguardato sia i nidi pubblici a gestione diretta che i nidi e spazi Be.Bi. pubblici in convenzione. **Ad oggi, risulterebbero invece 2.349 posti vacanti².**

A fine settembre 2017 le domande di iscrizione sono state 14.776: 434 in meno rispetto al 2016 e ben 4.725 in meno rispetto a quattro anni fa. **Le domande si sono quindi ridotte del 22% in tre anni.**

Si potrebbe pensare che il tasso di natalità possa aver influito ma, in realtà, dal 2014 al 2016 le nascite sono diminuite solo del 4,5%. Quindi il calo delle iscrizioni non è proporzionale alla riduzione delle nascite:

2017/18	Fonte: Comune di Roma Capitale
Iscritti all'anagrafe 0-3 anni	68.971
Iscritti al nido	14.776 (pari al 21,4% della popolazione 0-3 anni)

¹ dati forniti dalla recente ricognizione effettuata da Cittadinanza Attiva su 110 capoluoghi di provincia italiani dai quali risulta che i posti nido disponibili a livello nazionale sono 83.135.

² Il Messaggero – 5 ottobre 2017 "Roma, arriva il bando integrativo per le iscrizioni ai nidi. Polemiche nel IV Municipio: «Esclusi i convenzionati»" e Internazionale – 18 ottobre 2017 "Roma ha un problema con i nidi".

Pur volendo tenere in considerazione la riduzione della domanda dovuta al calo demografico, altri fattori hanno evidentemente determinato il drastico calo delle iscrizioni:

1. fattori economici;
2. fattori culturali;
3. fattori organizzativi;
4. altri fattori.

1. Fattori economici

Una delle motivazioni prevalenti di questo fenomeno è l'onerosità delle rette in relazione soprattutto a un sopravvenuto peggioramento della situazione economica delle famiglie, con la conseguente perdita di potere d'acquisto, e all'innalzamento dei livelli di disoccupazione (quindi, più genitori a casa). Ma non solo.

Nella "Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma", redatta dagli stessi Uffici di Roma Capitale nel luglio 2017, vengono evidenziati due dati molto interessanti: più del 76% del campione dice di non conoscere il servizio mentre **la maggiore criticità riscontrata dagli utilizzatori del servizio riguarda l'Accessibilità (25,9%)**. L'accessibilità rappresenta quindi un elemento critico di profonda rilevanza.

Il nido non rappresenta un servizio qualsiasi ma è, principalmente, un luogo di relazioni. La scelta del genitore, prima nello scegliere il nido per il proprio figlio e poi nella scelta di quale nido frequentare, è una decisione complessa che rappresenta la sintesi di tanti aspetti.

Dal punto di vista economico il nido non è considerato un "bene di prima necessità". **La domanda del servizio è estremamente variabile (in termini economici si definisce elastica) rispetto alle condizioni dell'offerta.**

Più aumenta il prezzo e/o l'offerta si riduce in termini di opzioni, più la domanda si riduce e/o si orienta verso strutture (spesso abusive) più flessibili e che praticano prezzi "stracciati".

Il costo del servizio è genericamente percepito dalle famiglie come elevato. Il costo, calcolato a seconda dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), è stato aumentato nel 2014. **Secondo i dati della recente ricognizione effettuata da Cittadinanza Attiva, l'aumento delle tariffe a Roma è stato del 33.4%:**

Anno 2017/18	Anno 2014/15	Variazione
€ 195	€ 146	33,4%

L'aumento è stato ancora più consistente per le famiglie appartenenti alle fasce ISEE più alte (circa +47%).

2. Fattori culturali

Da molti anni si riconoscono al nido una funzione educativa e una funzione sociale: pedagogisti, economisti e sociologi affermano all'unisono che gli asili nido costituiscono un tassello fondamentale nel percorso di vita dei bambini e delle loro famiglie, ma anche nell'economia del Paese, nelle abilità della forza lavoro, nel comportamento cooperativo. Ciò perché non solo contribuiscono a formare gli individui nell'età più ricettiva, favorendo un armonioso sviluppo cognitivo ed emotivo, ma perché costituiscono un insostituibile servizio per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro dei genitori.

Nonostante ciò, **il calo di frequenza fa pensare ad una bassa “propensione” al nido, intesa come la motivazione dei genitori a sceglierlo per i propri figli.**

Le famiglie spesso iniziano a fruire del servizio perché spinte prevalentemente da un bisogno di tipo sociale-conciliativo ma poi, progressivamente, ne riconoscono e apprezzano le finalità educative. Ciò non esclude che vi siano genitori interessati alla mera fruizione di qualche ora di assistenza.

Il genitore si scoraggia più facilmente e rinuncia al nido se dà più peso alla funzione sociale del nido e sottovaluta quella educativa, ciò soprattutto in presenza di difficoltà come quelle legate all’aumento delle tariffe ma anche a quelle che si presentano durante il periodo di inserimento (pianti e malattie frequenti legate al processo di immunizzazione). D’altra parte il “ricorso ai nonni” è abbastanza diffuso e in linea con le dinamiche della società italiana.

Inoltre, possiamo individuare altre variabili in grado di influire sulla propensione al nido.

Più aumenta l’età del bambino più aumenta la propensione al nido, poiché i genitori considerano il proprio figlio più “pronto” alla separazione. In più, molti genitori pensano che il nido abbia una funzione propedeutica alla scuola per l’infanzia.

In molti casi, i genitori che hanno avuto esperienza del nido durante la propria infanzia mostrano un maggiore apprezzamento verso questo tipo di servizio ed hanno una “propensione” al nido maggiore.

3. Fattori organizzativi

In un mondo in continua evoluzione anche le esigenze delle famiglie cambiano. Spesso gli orari ridotti e rigidi dei nidi comunali non soddisfano pienamente le esigenze delle famiglie.

La mancanza di flessibilità è una delle ragioni che determina la scelta di non fruire del nido, ricorrendo a soluzioni private più o meno strutturate o ai nonni.

Occorre però prestare attenzione nel conciliare una maggiore flessibilità con la qualità educativa.

Sarebbe utile rivedere la questione della flessibilità in un contesto di servizi complessivi che si offrono alle famiglie, costruendo risposte diverse e personalizzate, e accompagnare le famiglie con campagne di sensibilizzazione che consentano loro di valutare adeguatamente l’impatto delle loro scelte.

4. Altri fattori

Oltre a questi macro fattori, ve ne sono altri che influiscono sul fenomeno dei posti vacanti:

- la procedura di presentazione delle domande, esclusivamente on-line, è estremamente complessa;
- l’esistenza di un’elevata concorrenza sleale di strutture abusive e non che, non rispettando le regole e i contratti di lavoro del personale impiegato, offrono un’offerta molto flessibile e praticano tariffe molto basse;
- molti genitori non presentano la domanda all’asilo nido pubblico perché sono convinti che non è facile accedere e, inoltre, i ritardi nei tempi di pubblicazione dei bandi d’iscrizione non favoriscono l’organizzazione familiare.

IL COSTO DEI NIDI COMUNALI

Un altro fattore importante che caratterizza il sistema integrato 0-3 anni è il costo degli asili nido, che risulta essere fortemente maggiore se svolto direttamente dal pubblico e non attraverso gli operatori privati.

Secondo l'ultimo rapporto dell'Istituto degli Innocenti di Firenze *“Tra il privato convenzionato e gli asili gestiti direttamente dai comuni i costi quasi raddoppiano, e la differenza è dovuta in gran parte al diverso peso del costo del lavoro e all'efficienza dell'organizzazione – mentre restano uguali gli standard dell'offerta, dettati dalla legge che regola minuziosamente quanti metri quadri di mattoni e di verde deve avere ogni bambino, quanti pasti, quante educatrici, quante ore. A Roma il costo per ogni bambino previsto dal comune per i nidi in convenzione è sui 600-700 euro al mese, mentre quello per gli asili a gestione diretta è sui 1.400. Per una struttura di buona qualità, aperta a tempo pieno per undici mesi, l'istituto degli Innocenti calcola un costo che va dai 771 agli 874 euro al mese”*³.

La permanenza di posti vacanti nei nidi comunali, oltre a produrre uno sperpero di spesa pubblica nei nidi a gestione diretta, mette in serio pericolo tanti posti di lavoro nei nidi in convenzione che vengono pagati in base alla frequenza. Posti in prevalenza femminili.

COSA HA FATTO L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE PER AFFRONTARE QUESTO FENOMENO?

Con una serie di atti e delibere, l'Amministrazione capitolina sta peggiorando una situazione già critica. Vediamo come:

- **La Giunta Capitolina ha deciso, con la deliberazione n.49 del 30/03/17, che i nidi convenzionati, nel bando 2017/2018, dovessero rappresentare solo una scelta di quarta fascia per le famiglie romane.**

Nella deliberazione si evidenzia come sia necessario *“riconsiderare l'intero processo di acquisizione di posti/nido presso le strutture private accreditate, al fine di assicurare il pieno utilizzo degli asili nido capitolini e contenere i costi di gestione complessiva del servizio”*.

Il sistema di prelazione a favore di ben tre strutture pubbliche ha relegato le strutture private convenzionate al 4° posto nell'ordine di scelta e, quindi, ad una posizione di residualità ed incertezza per le famiglie che hanno potuto scegliere per i loro figli prioritariamente solo i nidi comunali, non importa se distanti da casa o scomodi da raggiungere a causa del traffico. Per una scelta così importante non hanno potuto tener conto di aspetti come il metodo pedagogico, l'organizzazione degli spazi e forse, primo fra tutti, il rapporto di fiducia basato sul valore della relazione.

L'obiettivo è, evidentemente, razionalizzare le risorse del Comune, senza considerare cosa questo possa rappresentare per centinaia di cittadini romani.

Molte strutture convenzionate hanno fatto ricorso al TAR vista l'emergenza occupazionale che si va prospettando per i circa 2000 operatori, in larga parte donne, attualmente impiegati presso queste strutture. Ove non si procederà al licenziamento si dovrà almeno ricorrere al taglio delle ore lavorative, con

³ Internazionale – 18 ottobre 2017 *“Roma ha un problema con i nidi”*

conseguente ridimensionamento degli stipendi, oppure al mancato rinnovo di contratti a tempo determinato ed ad altre forme di lavoro flessibile.

- **Il Comune di Roma Capitale, il 21 luglio, ha pubblicato una gara per l'affidamento di 7 nidi d'infanzia in concessione, che presenta evidenti incongruenze rispetto alla vigente normativa in materia di appalti e concessioni di servizi e rispetto al parere ANAC del 23/11/2016.**

Il bando è stato pubblicato per la quarta volta dal 2010:

- Già nel 2011, in riferimento alla prima procedura, l'Anac (allora Avcp) diede ragione a Legacoop Lazio (parere di precontenzioso n.28/2011), che sosteneva si trattasse di una concessione di facciata poiché tutte le caratteristiche del bando riconducevano alla fattispecie dell'appalto. Non vi era alcuna autonomia gestionale dell'affidatario, legato a strettissime direttive e controlli da parte del Comune di Roma, e veniva indicato un prezzo troppo basso, insostenibile per i gestori.

Malgrado tutto, poiché il parere di precontenzioso non è vincolante per la stazione appaltante, il Comune di Roma andò avanti e procedette con l'aggiudicazione dei 6 nidi in concessione.

- Due anni dopo, nel 2013, il Comune di Roma indisse una nuova gara identica alla precedente, addirittura ad un prezzo più basso: 480 euro bambino/mese. I nidi questa volta erano 8: i 6 del 2010 più altri 2. Legacoop Lazio impugnò la gara, questa volta al TAR, che però non accolse la richiesta di sospensiva rimandando tutto al merito, senza fissare la data dell'udienza. Il contratto scaduto venne prorogato ai vecchi gestori per tutto l'anno educativo 2013-2014.

Anche l'Osservatorio provinciale sulla cooperazione sostenne che *"la tariffa di 480 euro mensili per ciascun posto/bambino, messa a base d'asta, non consente l'applicazione dei costi minimi del lavoro previsti dal CCNL delle cooperative sociali"*. Il Comune però non tenne conto neanche dell'Osservatorio e affidò la nuova gara, con contratto in scadenza nel 2016.

- Nel 2016 Virginia Raggi, il nuovo Sindaco di Roma appena insediato, bloccò il nuovo bando (il terzo) che era stato riproposto identico ai primi due e chiese all'Anac un nuovo parere per l'affidamento in concessione dei nidi. Questa volta le strutture da assegnare erano 7. Per non creare problemi agli utenti, il servizio venne prorogato in una prima fase fino al 31 luglio 2017. Nelle more del nuovo bando, pubblicato il 21 luglio 2017, il servizio è stato ulteriormente prorogato di un anno.

Nel frattempo l'Anac, con delibera n. 1197 del 23 novembre 2016, ha ritenuto nuovamente *"che il contratto in questione sia inquadrabile nel novero degli appalti di servizi e che, conseguentemente, il relativo affidamento deve avvenire nel rispetto delle disposizioni del d. Lgs. 50/2016 relative agli appalti pubblici, con conseguente inapplicabilità della disciplina di cui alla parte III del decreto stesso [cioè di quella relativa ai contratti di concessione]"*.

Il Comune, senza nuovamente tener conto del parere dell'Anac (che sostanzialmente ripete quanto già affermato con parere n. 28/2011) ed anzi dichiarando espressamente che *"la verifica della corretta allocazione del rischio operativo è stata confermata dal parere espresso dall'Anac n.*

1197/2016", indice la gara sostenendo si tratti non di un appalto ma di una concessione.

- Nonostante il calo di iscritti, certificato dallo stesso Comune, si è comunque proceduto all'**assunzione di centinaia e centinaia di educatori precari dei nidi a gestione diretta**. Queste recenti assunzioni di personale precario, pur rappresentando un dato positivo per l'occupazione femminile, in caso di mancato aumento delle richieste da parte delle famiglie rischiano di collidere con ogni criterio di economicità ed efficacia.

QUALI AZIONI METTERE IN CAMPO?

Bisogna chiedersi innanzitutto se c'è politicamente la convinzione che un'offerta integrata di servizio 0-3 anni di qualità sia un tassello importante per la tutela della prima infanzia.

Se la risposta è affermativa, **è necessario che tutti gli attori coinvolti nel processo lavorino in sinergia, come indicato anche dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 che si occupa della fascia 0-6 anni**. Solo così si può evitare il rischio di attuare politiche educative e sociali che producano l'effetto di far regredire un sistema collaudato e già molto avanti rispetto al resto del Paese.

Il benessere dei piccoli cittadini non può infatti essere affidato alla disponibilità di risorse come i nonni o strutture private non controllate e spesso abusive.

Per non privare i bambini di un'importante e qualificata opportunità educativa, siamo quindi di fronte all'urgenza di favorire il più possibile l'accesso al servizio comunale, anche attraverso un piano straordinario.

E' importante avviare una campagna promozionale sulla funzione educativa del nido e mettere in campo azioni che stimolino la domanda e che consentano lo sviluppo nelle famiglie della "propensione al nido", anche con il coinvolgimento dei pediatri.

Diverse sono le azioni da mettere in campo per migliorare l'accessibilità e la qualità, ed in particolare:

1. avviare una più approfondita analisi sui motivi che hanno determinato il calo della domanda;
2. prevedere forme di sostegno economico alle famiglie;
3. contrastare il sistema dei nidi abusivi sparsi sul territorio;
4. ricercare e sperimentare servizi con maggiore flessibilità, tenendo conto dei principi di qualità educativa, delle rilevanze organizzative ma anche delle trasformazioni in atto nella città e nel Paese;
5. sperimentare servizi 0-6 anni;
6. programmare e razionalizzare progressivamente l'offerta, adottando un principio di gradualità per consentire agli operatori privati, sino ad oggi preziosi collaboratori, di far fronte alle nuove scelte dell'Amministrazione e cercare di salvaguardare la capacità occupazionale del settore;
7. nell'affidamento dei servizi, vigilare sulla regolarità dei bandi e sull'applicazione di tariffe congrue rispetto al costo del lavoro.

Bisogna agire immediatamente per non disperdere la ricchezza creata da questi importanti punti di riferimento nella città che, oltre ad offrire ai bambini un'importante e qualificata opportunità educativa, creano occasioni di socialità e confronto tra genitori, oltre a posti di lavoro al femminile sia pubblici che privati.