

## Il servizio Nidi nei Comuni capoluogo della Lombardia: tendenze evolutive

Una lettura delle informazioni più aggiornate sull'andamento della domanda, dell'offerta, della presa in carico, dell'occupazione, della spesa e delle compartecipazioni del servizio nidi di alcuni comuni. Segnali non sempre incoraggianti

a cura di Laura Pelliccia - mercoledì, maggio 25, 2016

<http://www.lombardiasociale.it/2016/05/25/il-servizio-nidi-nei-comuni-capoluogo-della-lombardia-tendenze-evolutive/>



### Il quadro delle fonti informative e il percorso di analisi

La questione nidi è più che mai attuale, anche alla luce dei recenti interventi regionali in questo ambito ([Reddito di autonomia e Nidi gratis](#)). Per poter essere sviscerata, c'è bisogno di sostenere il dibattito con evidenze quantitative che aiutino a capire le reali dimensioni del fenomeno delle criticità in questo settore. **Ad oggi c'è una generale difficoltà a disporre di dati abbastanza aggiornati di rilievo regionale e di dettaglio sui singoli territori:**

- le statistiche nazionali (indagini Istat) sono ferme all'anno 2012[1];
- non esistono pubblicazioni dei dati raccolti sistematicamente sugli ambiti regionali (fatta eccezione per l'anagrafica delle strutture esistenti);
- la fonte più aggiornata sembra essere il rapporto di monitoraggio del Piano Nidi, che tuttavia considera solo alcune dimensioni senza ulteriore dettaglio locale[2].

In questa generale carenza di fonti informative, alcune evidenze abbastanza attuali (aggiornamento al 2014) possono essere ricavate dai certificati di bilancio consuntivo dei comuni lombardi che riportano, oltre ai dati sull'andamento delle entrate e delle spese per questo servizio, alcune informazioni sull'andamento della domanda, dell'offerta e della presa in carico del servizio asili nido (i certificati sono stati scaricati da [www.openbilanci.it](http://www.openbilanci.it)). Nell'impossibilità di ricostruire il quadro completo di tutti i comuni della regione, **è stato scelto di concentrare l'analisi sui soli comuni capoluogo**, in analogia alle motivazioni che hanno guidato un'altra analisi recentemente [pubblicata su questo sito](#).

Si tratta di dati da utilizzare con alcune cautele, poiché raccolti non tanto da indagini statistiche sui servizi sociali accompagnati da istruzioni specifiche sui caratteri rilevati, quanto come indicatori che accompagnano un bilancio: è possibile che ogni comune abbia dato un'interpretazione diversa alla stessa variabile (es. quali posti considerare). In ogni caso è stato ipotizzato che lo stesso comune abbia mantenuto la stessa interpretazione dei campi nelle varie annualità. Pertanto, più che a una comparazione tra comuni, **questi dati sono significativi dell'evoluzione intertemporale nell'ambito dello stesso comune**. Si precisa inoltre che trattandosi di informazioni a corredo del bilancio, essi segnalano i livelli quantitativi del servizio, senza essere sufficientemente esaustivi sulle dimensioni contenutistiche e qualitative (ad esempio non si differenzia tra posti nido tradizionali e servizi innovativi).

Si propone una panoramica dell'andamento dell'offerta, della domanda, dei livelli di servizio e dei dati di finanziamento e di spesa. Come segnalato anche in precedenza, si tratta di un sottocampione di comuni sicuramente di grande interesse, ma non esaustivi dell'intero territorio regionale.

**Come si vedrà l'andamento dei nidi è molto diversificato da contesto a contesto, con pochi elementi comuni. In generale sembra emergere una maggiore tenuta del servizio nell'area metropolitana.**

### **L'andamento dell'offerta**

I **posti nido** dichiarati disponibili dai comuni capoluogo in sede di bilancio consuntivo 2014, sono complessivamente 13.126, dato significativamente inferiore a quello dichiarato nel 2010 (13.905), (allegato 1, item 5). Questa fonte non permette di distinguere tra posti a titolarità pubblica e posti convenzionati, in ogni caso è indicativa del livello di offerta a cui è possibile accedere attraverso l'intervento pubblico. E' senza dubbio un sottoinsieme dei posti complessivamente disponibili sul mercato (per dare un'idea l'open data regionale dei posti disponibili negli asili nido di questi comuni capoluogo indica un'offerta complessiva pari a 13.126 posti - si veda un [articolo correlato](#)).

Osservando le evidenze comune per comune, nell'arco temporale considerato **la casistica dominante è quella di municipi che hanno dichiarato una riduzione di posti disponibili**, con picchi di calo a Brescia, Varese e Como, dove oggi, rispetto al 2010, l'offerta accessibile attraverso l'intervento comunale è rispettivamente dell'80%, dell'83% e dell'87%; a Milano la perdita di posti nel quinquennio si attesta sul 5%. Le uniche due realtà che hanno dichiarato un incremento di offerta sono Sondrio (passato da 70 a 103 posti) e Pavia (da 385 a 395 posti).

Il quadro che emerge da questa fonte informativa non sembra confermare l'andamento risultante dal monitoraggio del piano nidi, che segnalava, anche per il periodo 2012-2014, uno sviluppo dell'offerta, seppure in rallentamento rispetto alle fasi precedenti e rispetto alle dinamiche delle altre regioni (si veda un articolo del sito dedicato all'analisi dell'[evidenze del Piano Nidi](#))

**Altro segnale dell'indebolimento di questa rete è la consistente riduzione del personale impiegato nel servizio nidi** (si presume sia stato dichiarato solo il personale impiegato nelle strutture a titolarità pubblica), si veda allegato 1- item 1. In particolare, focalizzandoci sul dato del numero di educatori, si registra un complessivo calo del 6,2% nel quinquennio, soprattutto in realtà come Brescia (-29,9%), Lodi (-22,2%) e Varese (-11,4%).

Nel complesso dei comuni capoluogo il rapporto tra bambini frequentanti e numero di educatori (item 7- allegato 1), nel 2014 si attesta su 7,5 (a confronto nel 2010 era pari a 7,2): nonostante la riduzione in valore assoluto del numero di educatori, la contrazione del numero di utenti (si veda § successivo) **fa sì che risulti comunque rispettato lo standard di personale previsto dalla normativa vigente** (dgr 20588/2005); da precisare che in alcuni comuni tale rapporto al 2014 appare decisamente alto (es. a Mantova 1:3, a Varese 1:3,5, a Brescia 1:49).

### **Cosa sappiamo della domanda?**

Il numero di domande che i comuni ricevono ogni anno in occasione delle procedure di ammissione al servizio, pur non esitando sempre nell'effettiva accettazione del posto, è senza dubbio indicativo dei livelli di bisogno espressi dalle famiglie. Come è variato l'interesse nei confronti del servizio nidi negli ultimi anni?

**In quasi tutti i comuni analizzati il numero di domande presentate è in forte contrazione**, con situazioni estreme di dimezzamento tra il 2010 e 2014 (Brescia) o comunque drastica riduzione nell'ultimo biennio (Cremona), (allegato 1, item 4).

Le uniche due realtà in cui nel medio periodo le richieste sono significativamente incrementate sono Como (+28% rispetto al 2010) e Milano (la costante espansione rilevata tra il 2010 al 2013 si inverte nel 2014; comunque nell'intero arco si verifica un recupero del 5%).

Nel 2014 solo in pochi contesti sono state ricevute domande superiori ai posti dichiarati disponibili (allegato 1), ad esempio Bergamo (112%), Milano (121%), Pavia (139%) e Monza (171%). All'estremo opposto troviamo casi di numerosità delle domande considerevolmente inferiore all'offerta come Cremona (55%), Lecco (70%) e Brescia (74%).

### **Come variano i livelli di servizio?**

#### *La numerosità degli iscritti (bambini frequentanti)*

Si riscontrano tendenze molto diversificate tra i comuni (allegato 1, item 3). Tra le realtà dove è in corso una progressiva contrazione delle iscrizioni si trovano Como, Pavia, Mantova, Varese e Brescia.

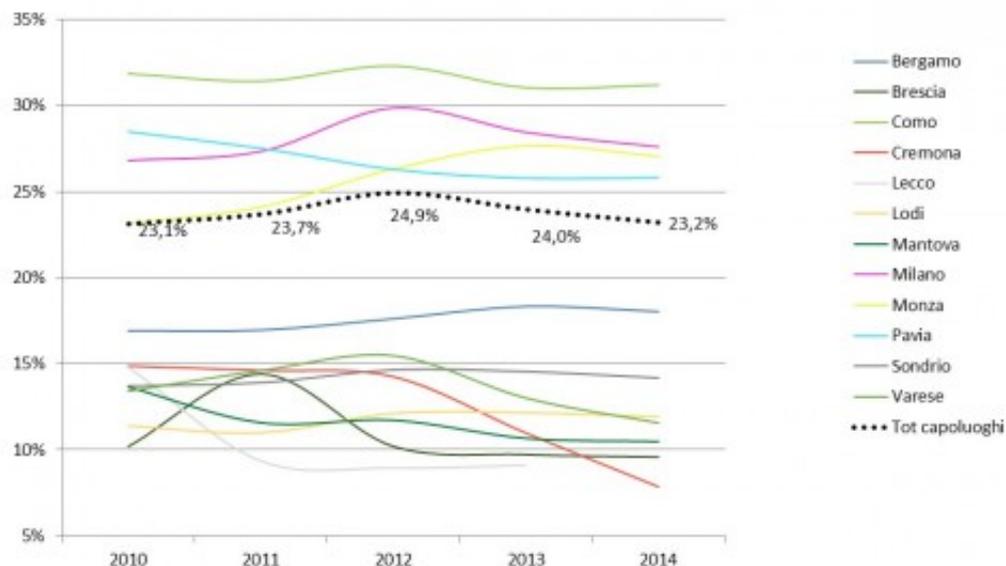
In altri casi dopo l'inizio del decennio si è registrato un aumento delle iscrizioni (Varese, Milano, Monza) ma nell'ultimo biennio lo sviluppo non è proseguito, anzi, si è registrato un arretramento, in alcuni casi consistente (Es. Varese)

#### *La capacità di presa in carico*

E' interessante confrontare l'andamento delle iscrizioni con le dinamiche demografiche per verificare la capacità di presa in carico rispetto alla popolazione target (Fig. 1).

Nel quinquennio considerato il livello di presa in carico sembra aver trovato il proprio apice nel 2012, l'anno in cui in questi comuni si sono maggiormente prodotti gli effetti della flessione della natalità[3]. Nel 2014 la popolazione servita dai nidi sembra essere tornata ai livelli del 2010, con rare situazioni di potenziamento (Monza e Bergamo). Hanno perso importanti posizioni, in termini di capacità di risposta, Brescia, Como, Cremona, Mantova e Pavia, le realtà dove il saldo del quinquennio rivela un arretramento importante nell'utilizzo del servizio. Milano, nonostante la regressione dell'ultimo biennio, presenta a fine 2014 un livello di copertura superiore a quello del 2010.

**Fig. 1 - Numero frequentanti/pop 0-2 dei nidi dei comuni capoluogo, 2010-2014**

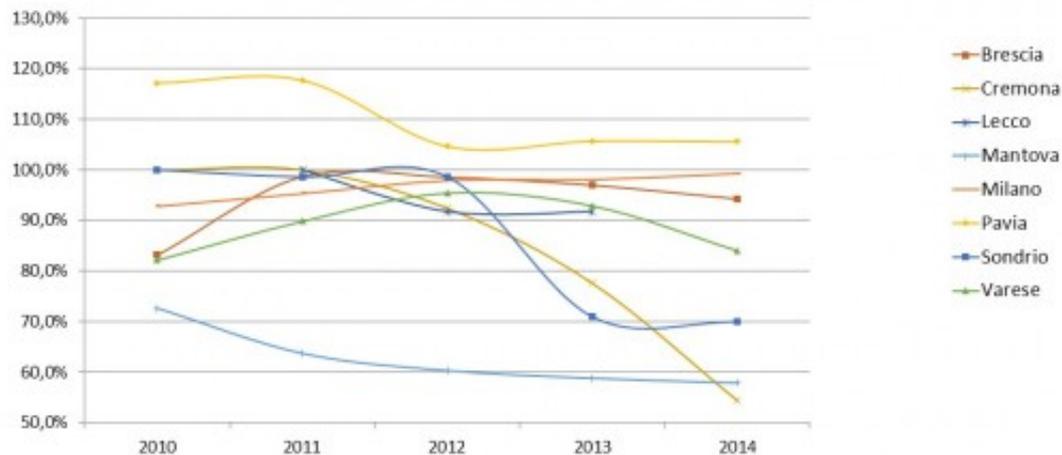


### *Il livello di occupazione*

Si discute molto della crisi dei nidi come diffusa difficoltà ad occupare i posti disponibili. I dati a disposizione, laddove ritenuti qualitativamente validi[4], permettono di quantificare meglio il fenomeno (Fig. 2 ).

Ci sono effettivamente alcune realtà dove il tasso di occupazione risulta in costante calo (Cremona, Sondrio, Mantova e Lecco), arrivando a toccare anche livelli inferiori al 50%. In altri casi, dopo una prima fase di espansione, negli ultimi anni si sperimenta una difficoltà all'occupazione dei posti (Varese e Brescia). In lento recupero, invece, il comune di Milano, passato dal 92,8% del 2010 alla quasi totale occupazione del 2014. Una situazione altrettanto peculiare emerge per Pavia, dove, anche negli anni più recenti, si riscontra un utilizzo intensivo dei posti (sembrano avvicinarsi sistematicamente più utenti sullo stesso posto).

**Fig. 2 - Livello di occupazione: numero frequentanti/posti disponibili**



## Come varia il finanziamento e la spesa?

### *I costi per erogare il servizio*

La tendenza più diffusa, quanto a spesa per erogare il servizio asilo nido[5] è quella di una generale riduzione a partire dal 2010, fenomeno proseguito fino ai giorni nostri, con arretramenti molto pronunciati specialmente a Lecco, Lodi e Brescia (item 2, allegato 1). Ci sono invece realtà dove i costi per assicurare il servizio nidi sono risultati in crescita anche negli anni di maggiore rigore per le finanze comunali. Ad esempio a Milano e Monza i costi diretti per i nidi del 2014 superano di circa il 20% i valori del 2010.

Insomma il panorama è molto variegato, a seconda del trend locale di sviluppo dell'offerta e della domanda.

### *L'andamento delle compartecipazioni*

**E' probabilmente l'aspetto che accomuna maggiormente i comuni capoluogo: quello di registrare una progressiva riduzione nell'andamento dei proventi[6] da nidi (allegato 1, item 6).** Oggi, rispetto al 2010, i comuni capoluogo nel loro complesso introitano l'88% delle entrate per questa voce. A ciò probabilmente ha contribuito la crisi nelle iscrizioni, ma anche la riduzione delle disponibilità economiche familiari, con relativa attribuzione di tariffe relative a scaglioni più bassi. A fine 2014 non era di fatto ancora operativa la riforma dell'Isee, quindi si esclude che tale fenomeno possa essere l'effetto di revisioni tariffarie legate alla rideterminazione delle soglie per adeguamento al Dpcm 159/2013. In generale, comunque, **i comuni fino a quell'anno non sembrano aver inasprito le proprie**

**politiche tariffarie, anzi sembra esserci una sempre maggiore difficoltà a finanziare questo servizio con le entrate da compartecipazioni.** Ad esempio a Milano nel 2010 si registravano 2.430€ per iscritto, mentre nel 2014 2.191€; a Brescia si è passati dai 3.307€ ai 2.684€, a Como dai 1.931€ a 1.574€, a Varese dai 3.157,44 a 1.736€ (Allegato 1).

Lo stesso fenomeno può essere osservato analizzando il grado di copertura dei costi con i proventi per i nidi (allegato 1, item 10): **diversi i comuni che nell'ultimo quinquennio hanno sperimentato una significativa riduzione del contributo proveniente dalle compartecipazioni** (Brescia, Como, Milano, Monza, Varese). In ogni caso, permane una forte differenziazione tra questi capoluoghi circa il sostegno complessivo ai costi del servizio con risorse pubbliche: se a Varese nel 2014 l'88,5% dei costi è finanziato con risorse comunali e l'11,5% con risorse degli utenti<sup>[7]</sup>, all'opposto ci sono realtà dove il sostegno pubblico è minimo e prevale il finanziamento con compartecipazioni: ad esempio a Sondrio gli oneri netti a carico del comune sono solo del 4,9%, a Lecco del 19,7%; altre realtà con prevalente finanziamento del servizio nidi da parte delle famiglie sono Lodi (58,6%) e Monza (51,3%).

Si ricorda che questi dati riguardano i servizi acquistati attraverso l'intervento del comune ed escludono comunque quelli acquistati out of pocket direttamente dalle famiglie.

---

<sup>[1]</sup> <http://www.lombardiasociale.it/2014/12/16/questione-nidi-un-settore-che-va-in-altalena/>

<sup>[2]</sup> <http://www.lombardiasociale.it/wp-content/uploads/2014/01/rapporto-finale-Monitoraggio-Piano-Nidi.pdf>

<sup>[3]</sup> Nel complesso, in questi comuni la popolazione 0-2 anni è passata dalle 59.598 unità del 2010, alle 55.725 del 2012, fino alle 57.917 del 2014

<sup>[4]</sup> Sono stati considerati anomali i casi di numero di bambini frequentanti fortemente superiore al numero dei posti disponibili tali da far escludere che possa trattarsi di un turn over così marcato di utenti sullo stesso posto. Sono stati inoltre esclusi Bergamo e Lodi che hanno valorizzato sistematicamente nello stesso modo posti e utenti.

[5] E' stato utilizzato il valore dei costi diretti per nidi riportato nel quadro 14 del consuntivo, in alternativa a quello delle entrate extratributarie per la voce "asili, servizi per l'infanzia e minori". Quest'ultima voce infatti non si riferisce esclusivamente ai nidi, ma anche ad altri servizi per i minori quali i costi per le rette dei minori in affidamento giudiziario (voce che in alcune realtà come Milano ha un enorme rilievo, cioè circa 34 milioni) o il Sadm.

[6] Si utilizza come fonte dati il totale dei proventi indicati dai comuni per i nidi nel quadro 14 del consuntivo

[7] A Bergamo la percentuale di copertura sembra pari solo al 3%