

sociale; tali diversi orientamenti possono riflettere strategie di intervento diverse nell'area dell'infanzia e famiglia (es: promozione di politiche per la famiglia e interventi di natura preventiva del disagio minorile) e non solo tout court investimenti minori. Peraltro il caso di Torino permette di richiamare l'attenzione con cui leggere i dati poiché alle risorse correnti per nidi e servizi sono da aggiungersi anche le risorse per servizi educativi diversi, altri interventi e progetti<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>. In particolare la Divisione servizi educativi finanzia azioni per un complessivo di 84.877.000 annui circa (dato fornito dal funzionario amministrativo del Comune di Torino), di cui il fondo 285 rappresenta una parte esigua.

**Tavola 7 I servizi per i minori nei bilanci delle Città riservatarie<sup>(1)</sup> e nell'Indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni: spesa, incidenza della spesa sociale per il settore minori e valori medi procapite per Città riservataria e ripartizione geografica – Anno 2007-2006**

CITTA' riservatarie	Popolazione Minori (2007)	Bilanci Consuntivi Spesa corrente Anno 2007 <sup>1)</sup>					Indagine sulla Spesa Sociale – Istat 2006 <sup>2)</sup>				
		Spesa corrente per Funzioni nel settore sociale	Spesa corrente per Asili Nido servizi per Infanzia e minori	Spesa procapite per Minore-Bilanci 2007	Spesa sociale corrente procapite- Bilanci 2007	% Spesa Minori su Settore sociale- Bilanci 2007	Totale Spesa sociale -Indagine Istat 2006	Spesa Sociale per Settore Minori- Indagine Istat 2006	Spesa procapite per Minore - Istat 2006	Spesa sociale corrente procapite (pop)- Istat 2006	% Spesa Minori su Settore sociale- Istat 2006
Bari	54.662	€ 46.849.974	€ 13.797.980	€ 252,4	€ 144,1	29,5	€ 27.213.470	€ 15.620.492	€ 286	€ 84	57,4
Bologna	45.585	€ 108.381.795	€ 36.285.062	€ 796,0	€ 290,6	33,5	€ 97.170.613	€ 61.434.661	€ 1.348	€ 260	63,2
Brindisi	16.727	€ 7.165.002	€ 2.809.887	€ 168,0	€ 79,4	39,2	€ 6.629.160	€ 5.132.515	€ 307	€ 73	77,4
Cagliari	19.881	€ 38.649.754	€ 6.728.309	€ 338,4	€ 242,6	17,4	€ 22.573.077	€ 6.255.213	€ 315	€ 142	27,7
Catania	58.049	€ 49.497.492	€ 18.590.832	€ 320,3	€ 164,1	37,6	€ 32.429.265	€ 17.806.100	€ 307	€ 108	54,9
Firenze	48.961	€ 85.539.449	€ 33.634.444	€ 687,0	€ 233,7	39,3	€ 90.223.179	€ 34.625.950	€ 707	€ 247	38,4
Genova	82.175	€ 84.651.827	€ 38.034.520	€ 462,9	€ 137,5	44,9	€ 75.075.459	€ 22.336.856	€ 272	€ 122	29,8
Milano	185.720	€ 378.765.988	€ 130.146.789	€ 700,8	€ 290,6	34,4	€ 235.394.498	€ 100.716.149	€ 542	€ 181	42,8
Napoli	197.471	€ 130.229.304	€ 48.790.311	€ 247,1	€ 133,6	37,5	€ 88.860.694	€ 43.122.194	€ 218	€ 91	48,5
Palermo	135.406	€ 62.602.758	€ 19.431.218	€ 143,5	€ 93,9	31,0	€ 55.099.557	€ 26.540.046	€ 196	€ 83	48,2
Reggio Calabria	33.835	€ 11.368.293	€ 1.295.275	€ 38,3	€ 61,7	11,4	€ 8.954.102	€ 4.806.229	€ 142	€ 49	53,7
Roma	436.173	€ 532.097.424	€ 237.298.416	€ 544,1	€ 196,7	44,6	€ 442.507.857	€ 210.742.802	€ 483	€ 164	47,6
Taranto	33.418	€ 16.528.703	€ 3.007.160	€ 90,0	€ 84,2	18,2	€ 4.490.947	€ 898.674	€ 27	€ 23	20,0
Torino	125.016	€ 258.477.106	€ 39.759.276	€ 318,0	€ 287,0	15,4	€ 227.359.184	€ 87.664.269	€ 701	€ 252	38,6
Venezia	36.660	€ 82.658.872	€ 24.918.286	€ 679,7	€ 307,4	30,1	€ 64.459.919	€ 20.156.404	€ 550	€ 240	31,3
TOT 15 Città <sup>b)</sup>	€ 1.509.739	€ 1.893.463.741	€ 654.527.765	€ 433,5	€ 200,8	34,6	€ 1.478.440.981	€ 657.858.554	€ 436	€ 157	44,5
Città Sud Isole	€ 549.449	€ 362.891.280	€ 114.450.972	€ 208,3	€ 125,2	31,5	€ 246.250.272	€ 120.181.463	€ 219	€ 85	48,8
Città Nord e Centro	€ 960.290	€ 1.530.572.461	€ 540.076.793	€ 562,4	€ 234,3	35,3	€ 1.232.190.709	€ 537.677.091	€ 560	€ 189	43,6

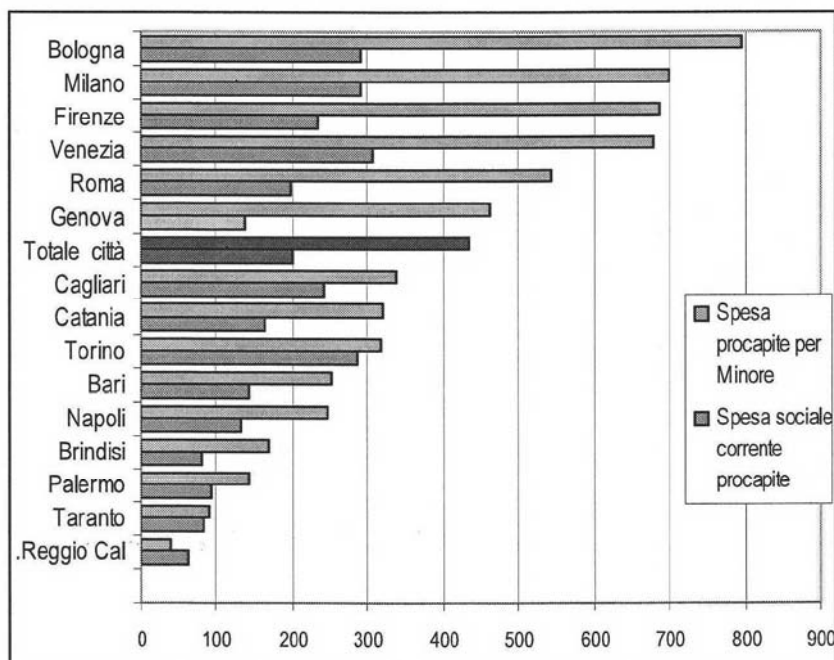
1) Fonte: Bilanci comunali - Certificati Consuntivi 2007 Ministero Interno. Il valore riportato è stato 'depurato' della voce di spesa relativa al Servizio necroscopico e cimiteriale non ritenuta in senso stretto pertinente.

2) Fonte: Elaborazioni su dati Istat - Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati Anno 2006. (\*) È stata sempre presa in considerazione la spesa sostenuta dal comune singolarmente senza inserire la spesa dell'associazione a cui eventualmente appartiene

a) Questo dato anomalo deriva dal fatto che le risorse del Fondo 285/97 attribuite nel corso di una data annualità talvolta vengono spese con anni di ritardo e riattribuite successivamente.

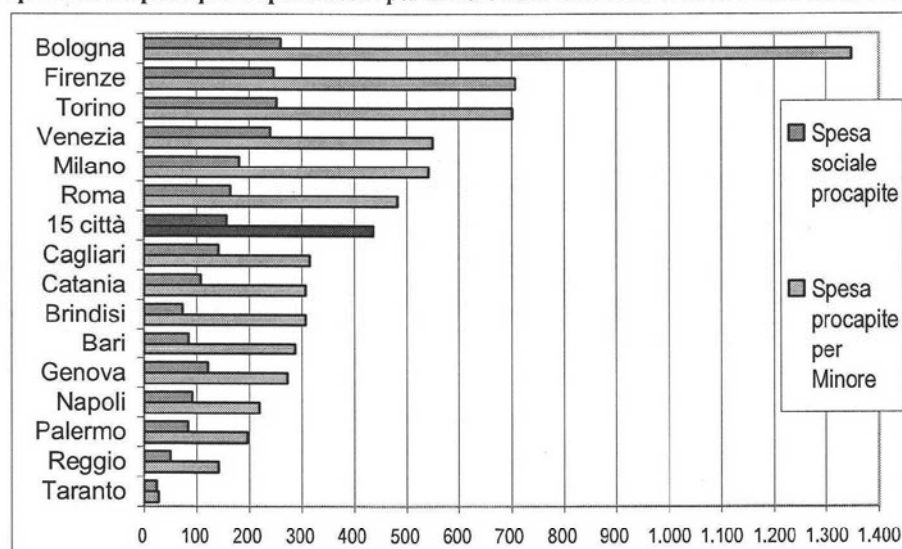
b) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche

**Graf. 1 Spesa sociale procapite e spesa media per minore nelle Città riservatarie\_ Fonte Bilanci consuntivi 2007**



Poiché la spesa per i nidi ha una incidenza molto elevata sulla spesa del settore minori per le 15 Città riservatarie e rappresenta un indicatore privilegiato per cogliere l’attenzione e la sensibilità di una Amministrazione comunale nei confronti dei minori e delle loro famiglie, dedichiamo un approfondimento a questa voce di spesa pur sapendo che solo per gli aspetti della sperimentazione di progetti innovativi ha impegnato di solito le risorse del Fondo.

**Graf. 2 Spesa sociale procapite e spesa media per minore nelle Città riservatarie Fonte: ISTAT 2006**



#### 4. Un approfondimento sui nidi: grado di copertura del target e costi nelle 15 Città riservatarie

La strategia di sviluppo dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 attribuisce un ruolo centrale alla produzione di servizi collettivi, tra cui i servizi per la prima infanzia e in modo specifico i nidi, considerati come ambiti fondamentali per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e degli aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare e identificati tra i fattori che condizionano la convenienza ad investire delle imprese. Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia sta modificando il quadro a cui qui si fa riferimento, e questo vale in modo particolare per l'area del Mezzogiorno, dove è stato sviluppato un meccanismo premiale identificato con il termine *Obiettivi di Servizio*<sup>10</sup>: tra i quattro obiettivi strategici vi sono anche i servizi di cura per gli anziani e i bambini. I valori target indicati nel Quadro Strategico Nazionale<sup>11</sup> (QSN) al raggiungimento dei quali è condizionato un meccanismo di premio finanziario sono portare entro il 2013 la percentuale di bambini di 0-3 anni che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dall'attuale 4% al 12%.

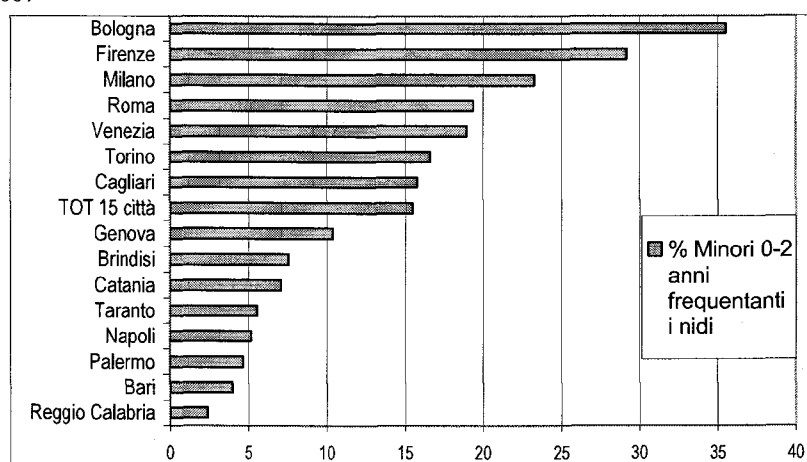
Nella Tavola 8 sono contenuti i dati di spesa sul servizio Nido e sui servizi integrativi 0-2 anni emersi nelle due indagini: l'analisi dei bilanci realizzata ai fini del presente lavoro e l'Indagine sulla spesa sociale dei Comuni dell'anno 2006 curata dall'ISTAT. Si noti che tutti gli indicatori di sintesi sono stati sviluppati nell'ambito del presente lavoro, nel corso dell'esame le fonti saranno indicate in anticipo di volta in volta nel testo.

Dall'analisi dei dati di bilancio si osserva che circa la metà della spesa destinata dalle 15 Città (il 45,9%) al settore dei minori viene assorbita dalla spesa per i Nidi: nelle Città del Centro Nord viene destinato il 50,8% e in quelle del Sud la percentuale si dimezza (22,7%). Si noti tuttavia che in questa analisi abbiamo considerato esclusivamente i costi a carico del Comune escludendo le rette a carico dei familiari: se consideriamo i costi complessivi il costo dei nidi incide sui bilanci dell'area sulla spesa sociale dei comuni per un valore superiore pari, mediamente nelle 15 Città, al 53,8% e non al 45,9% come dichiarato in precedenza. Il grado di copertura dell'utenza target, cioè della popolazione minorile di 0-2 anni, è stato nel 2007 complessivamente pari al 15% con una forte differenziazione tra aree geografiche: i minori del Centro Nord hanno la probabilità di poter usufruire del Nido 4 volte superiore ai coetanei delle Città del Sud (si veda Tavola 8, 20,4% v/s 5,5%). Bologna, Firenze, Milano e Roma sono in ordine decrescente le città con un grado maggiore di copertura del target 0-2 anni per il servizio Nido. Tra le città del Sud solamente Cagliari ha delle performance pari alle città del Nord; il grado di copertura del target per i servizi 0-2 anni è, infatti, con un valore pari al 15,8% superiore alla media delle 15 Città.

<sup>10</sup> Per informazioni complete ed aggiornate sul meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* si rimanda al sito [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/)

<sup>11</sup> Vedere *QSN*, paragrafo III.4 su Servizi Essenziali e Obiettivi misurabili.

**Graf. 3 Grado di copertura del target 0-2 anni dei servizi Nidi nelle Città riservatarie- Fonte Bilanci consuntivi Anno 2007**



Proseguendo con la lettura della Tavola 8, la sintesi dei dati di spesa dei Comuni sugli asili nido permette di osservare che la spesa media per utente che frequenta il servizio nido nelle 15 città è di 7.527 euro con una quota di compartecipazione media sulla spesa del 14.6% (Tav.8). Rispetto alla percentuale di compartecipazione non si osservano differenze rilevanti in funzione dell'area geografica. La quota di compartecipazione in valori assoluti è mediamente di 1.288 euro annui e varia notevolmente tra le città con una media di 365 euro a Napoli e 2.626 euro a Cagliari. Le città in cui il costo complessivo per il servizio nido risulta essere superiore a 11.000 euro l'anno sono Venezia, Catania e Roma.

Tavola 8 Gli asili nido nelle Città riservatarie. Analisi delle diverse fonti<sup>(1)</sup>: incidenza della spesa sul settore minori, utenti, spesa, compartecipazione degli utenti e valori medi per utente, per comune e ripartizione geografica

CITTA' E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Analisi Bilanci consuntivi 2007 <sup>1)</sup>								Indagine sulla Spesa sociale ISTAT Anno 2006				
	Utenti	% Minori 0-2 anni frequenzanti Nidi	Spesa per Nidi (al netto delle rette)	% Spesa Nido su settore minori	Compartecipazione degli utenti	% di compartecipazione sulla spesa	Spesa media per utente	Compartecipazione media degli utenti	Spesa pubblica a degli utenti	Spesa media Nidi e servizi integrativi e contributi a retta <sup>2)</sup>	% Spesa per Nidi e servizi integrativi su settore minori	Spesa media per utente	% di compartecipazione su spesa
Bari	343	4,0	1.767.309	13,8	398.533	18,4	5.153	1.16	6.314	3.477.145	22,3	0	0,0
Bologna	3.070	35,5	14.078.319	38,8	4.415.33	23,9	4.586	1.43	6.024	36.044.504	53,2	1207	9,9
Brindisi	189 <sup>3)</sup>	7,6	-	-	-	-	-	-	-	1.831.374	19,9	0	0,0
Cagliari	480	15,8	2.192.686	32,6	1.260.65	8	4.568	2,62	7.194	1.152.754	18,4	583	21,2
Catania	648	7,1	8.101.633	43,6	301.354	3,6	12.503	465	13.968	8.231.000	46,2	0	0,0
Firenze	2.526	29,2	20.178.693	60,0	3.382.27	2	7.988	1,33	9.327	18.148.000	52,4	1442	19,3
Genova	1.436	10,4	9.524.734	25,0	1.618.92	5	6.633	1,12	7.760	294.692	1,3	657	79,2
Milano	8.338	23,3	45.215.103	34,7	17.146,8	20	5.423	2,05	7.479	47.064.550	46,7	1626	20,7
Napoli	1.558	5,2	6.331.239	13,0	568.695	8,2	4.064	365	4.429	5.177.323	12,0	0	0,0
Palermo	1.010	4,7	5.366.509	27,6	543.707	9,2	5.313	538	5.852	6.336.821	23,9	380	6,0
Reggio Calabria	120	2,4	746.003	57,6	56.311	7,0	6.217	469	6.686	529.780	11,0	339	8,5
Roma	15.14	8	159.974.315	67,4	10.513,7	35	10.561	694	11.255	170.321.543	80,8	869	6,0
Taranto	275	5,6	1.528.737	50,8	127.784	7,7	5.559	465	6.024	0,0	0	0	0,0
Torino	3.815	16,6	9.936.713	25,0	9.738,30	7	2.605	3	5.157	33.437.206	38,1	1417	15,6
Venezia	1.174	18,9	15.704.617	63,0	1.349,90	6	13.377	0	14.527	13.045.938	64,7	1075	8,1
Totale Città <sup>*)</sup>	39.94	1	300.646.610	45,9	51.422.343	14,5	7.527	8	8.815	345.092.630	51,8	1044	10,6
Città Sud	4.434	5,5	26.034.116	22,7	3.257.042	11,1	5.871	735	6.606	26.736.197	21,6	0	0,0
Città Nord e Centro <sup>*</sup>	35.50	7	274.612.494	58,8	48.165.301	14,9	7.734	7	9.091	318.356.433	58,6	1207	9,9

1) Fonte: Bilanci consuntivi dei comuni Anno 2007 – Ministero Interno

2) In assenza di dati di spesa gli utenti della Città di Brindisi non vengono conteggiati nei totali di spesa

3) È stata calcolata la spesa 'netta' sostenuta dai comuni per i Nidi e i servizi integrativi escludendo le entrate derivate dal pagamento delle rette da parte dei familiari (Rif al Questionario Istat Variabili G1-G2). Non si è inclusa la voce F6 relativa ai contributi alle famiglie per sostenere le rette perché nei bilanci tale voce non è inclusa nei costi dei nidi- anche se sarebbe stato corretto da un punto di vista logico- e sebbene le diverse fonti siano parzialmente comparabili si è preferito non introdurre altri elementi fonte di variabilità.

a) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche

Si sposta adesso l'attenzione sulla seconda parte della tabella, quella evidenziata in grigio, relativa alle statistiche tratte dall'Indagine sulla spesa sociale dell'ISTAT (2006). Se analizziamo i valori medi legati all'incidenza dei servizi 0-2 anni sulla spesa complessiva destinata ai minori emerge un quadro simile a quello evidenziato in presenza con una percentuale complessiva di spesa pari al 51,8% che si riduce nelle città del Sud al 21,6%. La qualità della spesa, e di conseguenza la percentuale destinata ai nidi, varia notevolmente nelle diverse aree geografiche; la spesa nelle regioni del sud è, infatti, notoriamente maggiormente assorbita da altre voci di spesa quali, ad esempio, i servizi a carattere residenziale e semiresidenziale o i contributi per l'integrazione del

reddito. Le spese per strutture residenziali e comunitarie (v. centri con pernottamento invernali/estivi) incidono sui costi destinati alla spesa per i minori per un valore pari al 20,8% nelle città del Sud e del 12,7 in quelle del Centro Nord<sup>12</sup>.

La percentuale di compartecipazione alla spesa per i nidi in Italia è stata dichiarata solamente dalle città del Centro Nord (per quelle del Sud sarebbe pari a 0) ed è mediamente pari al 10,6% con valore medio assoluto di 1.207 euro annui. Mediamente il nido e i servizi integrativi 0-2 anni costano 9863 euro, nel costo comprendiamo anche la quota a carico delle famiglie oltre che quella a carico del comune, e anche in questa rilevazione si osserva che le stesse tre città, Roma con 14.451 euro, Catania con 13.044 euro e Venezia 13.222 euro, dichiarano nel 2006 i costi più elevati. Si noti che i servizi integrativi hanno un peso irrilevante con un valore complessivo di sole 507.458 euro (Firenze e Cagliari) ed eliminando tale voce dall'analisi dei costi i valori non subiscono variazioni significative.

#### 4.1 Incidenza del Fondo legge 285 sulla spesa complessiva per i minori

In questo paragrafo si analizza in che misura il Fondo ripartito tra le Città riservatarie incide sulla spesa nel settore dei servizi per i minori e sulla spesa sociale complessiva dei diversi Comuni. Per effettuare tale analisi utilizziamo entrambe le fonti in precedenza discusse: l'indagine sulla spesa sociale dei Comuni realizzata dall'Istat (ultima rilevazione del 2006) e l'analisi dei bilanci consuntivi- alla voce spesa corrente per l'anno 2007. Nella Tavola 9 si riportano consecutivamente una serie di indici riferiti alle due fonti.

Il Fondo legge 285/97, come indicato nelle ultime colonne di destra della tavola 9 relative alla spesa corrente dei bilanci comunali (anno 2007), incide mediamente per il 6,79% sul valore complessivo della voce dei Bilanci consuntivi 'Spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori' e il 2,35% sulla spesa del settore sociale nel suo complesso. Tuttavia se analizziamo separatamente il valore medio delle due aree geografiche si osserva un divario imponente tra le città del Centro Nord e del Sud: nelle prime il Fondo 285 incide sulla spesa dedicata ai minori per un valore di 4,17% al Sud tale valore è quasi il quintuplo e pari al 19,18%!

Se si analizzano le statistiche offerte dall'indagine Istat sulla spesa sociale, sebbene i valori di singole città abbiamo fluttuazioni anche notevoli rispetto a quelli evidenziati nei bilanci, complessivamente si ottengono dei valori medi per area geografica del tutto sovrapponibili.

Le risorse del Fondo sono destinate in termini assoluti per metà alle 8 città del sud e per la restante metà alle 7 città del nord e del centro ma il valore medio procapite del Fondo – consideriamo ovviamente solo la popolazione minorile- indica, come prevedibile, che le risorse allocate nelle città del Sud sono superiori; la quota procapite del Centro Nord corrisponde a circa il 60% di quella destinata ai minori del Sud (€ 38,90 procapite contro €23,4).

Le notevoli differenze in merito all'incidenza della spesa sociale destinata ai minori osservate in precedenza non possono di conseguenza essere spiegate dalla differente allocazione del Fondo. La diversa incidenza del Fondo sulla spesa sociale dei

<sup>12</sup> Elaborazioni effettuate per la relazione, non presenti in tabella su voci F1 e F2 Strutture residenziali e comunitarie della scheda di rilevazione Istat.

comuni destinata ai minori, con il Sud che ha valori 5 volte superiori al resto d'Italia, dipende quasi completamente dallo scarso investimento fatto, con alcune eccezioni (v. Cagliari) dai comuni.

**Tavola 9 Ripartizione del Fondo legge 285/97, valori procapite e sua incidenza sui bilanci e sulla spesa sociale dei comuni: elaborazione di dati tratti dai bilanci consuntivi comunali del 2007 e dall'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei comuni del 2006**

CITTA' riservatarie	Ripartizione del Fondo legge 285/97: quote Città e valori procapite				Indagine Spesa Sociale ISTAT 2006 (*)		Bilanci Consuntivi dei Comuni-Spesa corrente 2007 (**)	
	Valori assoluti Fondo legge 285 (Decreto Riparto 2007)	Fondi legge 285 procapite x minori	Popolazione 0-17 anni (Istat)	% Fondo legge 285/97 per Città riservataria	Incidenza % Fondo 285/97 su spesa minori <sup>a)</sup> (netta)	Incidenza % legge 285/97 su Spesa sociale <sup>b)</sup>	Incidenza % Fondo 285/97 su spesa minori	Incidenza % legge 285/97 su Spesa sociale
Bari	€ 1.930.891	€ 35,30	54.662	4,3	12,4	7,1	14,0	4,1
Bologna	€ 1.036.835	€ 22,70	45.585	2,3	1,7	1,1	2,9	1,0
Brindisi	€ 959.388	€ 57,40	16.727	2,2	18,7	14,5	34,1	13,4
Cagliari	€ 1.179.194	€ 59,30	19.881	2,7	18,9	5,2	17,5	3,1
Catania	€ 2.386.538	€ 41,10	58.049	5,4	13,4	7,4	12,8	4,8
Firenze	€ 1.328.456	€ 27,10	48.961	3,0	3,8	1,5	3,9	1,6
Genova	€ 2.131.404	€ 25,90	82.175	4,8	9,5	2,8	5,6	2,5
Milano	€ 4.398.455	€ 23,70	185.720	9,9	4,4	1,9	3,4	1,2
Napoli	€ 7.238.648	€ 36,70	197.471	16,3	16,8	8,1	14,8	5,6
Palermo	€ 5.014.249	€ 37,00	135.406	11,3	18,9	9,1	25,8	8,0
Reggio Calabria	€ 1.745.163	€ 51,60	33.835	3,9	36,3	19,5	134,7	15,4
Roma	€ 9.650.449	€ 22,10	436.173	21,7	4,6	2,2	4,1	1,8
Taranto	€ 1.501.912	€ 44,90	33.418	3,4	167,1	33,4	49,9	9,1
Torino	€ 3.121.291	€ 25,00	125.016	7,0	3,6	1,4	7,9	1,2
Venezia	€ 844.067	€ 23,00	36.660	1,9	4,2	1,3	3,4	1,0
15 Città Italia b)	€ 44.466.940	€ 29,50	€ 1.509.739	100,0	6,76	3,0	6,79	2,35
Città Sud Isole	€ 21.955.983	€ 38,90	€ 549.449	49,4	18,27	8,92	19,18	6,05
Città Nord e Centro	€ 22.510.957	€ 23,40	€ 960.290	50,6	4,19	1,83	4,17	1,47

a) Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni riservatari Legge 285/97 nell'Area Famiglia e minori - Anno 2006. Fonte: Elaborazioni su dai Istat - Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati

b) Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni riservatari Legge 285/97 - Anno 2006 (valori assoluti). Fonte: Elaborazioni su dai Istat - Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati

(\*) È stata presa in considerazione la spesa sostenuta dal comune singolarmente senza inserire la spesa dell'associazione a cui eventualmente appartiene

(\*\*) Analisi dei dati tratti dai Bilanci consuntivi dei comuni Anno 2007- Sezione spesa corrente -Ministero dell'Interno