

Angelo MARI

## **Il Piano straordinario nidi: imparare dall'esperienza**

*Sommario: 1. Premessa. 2. Gli obiettivi. 3. I principi. 4. Le modalità. 5. Imparare dall'esperienza. 5.1. Il tema della leale collaborazione. 5.2. Il punto di vista dell'amministrazione. 5.3. Alcuni strumenti operativi*

### *1. Premessa.*

Negli ultimi anni, da più parti sono stati portati avanti studi e approfondimenti che hanno analizzato l'evoluzione normativa, gli atti amministrativi adottati e i risultati ottenuti a partire dal Piano straordinario per i servizi educativi per l'infanzia, soprattutto a seguito dell'esigenza di implementare la riforma sul sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia avviata nel 2017<sup>1</sup>. Questi studi aiutano a riflettere sull'esperienza e a diminuire il rischio di ripetere gli errori del passato, ma possono costituire soltanto un punto di partenza per ulteriori approfondimenti, che passano invece, e inevitabilmente, per il racconto e il confronto delle esperienze di chi ha vissuto quella e questa stagione in prima persona.

Su tale scia prende le mosse l'analisi che segue, con lo scopo di rappresentare il punto di vista "interno", da parte di chi è stato per oltre un quinquennio direttore generale dell'Ufficio per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, ufficio competente per l'attuazione del Piano straordinario e ne ha seguito gli sviluppi nel tempo. Per fare ciò si partirà da una rapida ricostruzione dei punti salienti di riferimento su cui veniva ancorato il Piano straordinario, per poter passare poi a riflettere sull'esperienza.

### *2. Gli obiettivi.*

Occorre prendere le mosse dagli obiettivi che venivano dichiarati negli atti relativi al ciclo di Programmazione<sup>2</sup>, proprio perché essi indicano (va)no sia il precipitato culturale intorno al tema servizi per l'infanzia sia le tendenze auspiccate e condivise. Sostanzialmente gli obiettivi possono essere così rappresentati: promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini e delle bambine; il che poneva appunto l'attenzione principale ai "destinatari primi" dei servizi; sostenere il ruolo educativo dei genitori, dando per acquisito il fatto che i servizi dovessero essere principalmente e forse soprattutto educativi; conciliare i tempi di vita e di cura, in quanto l'idea sottesa allora – e ancora oggi attuale – non faceva riferimento al lavoro, in quanto l'occupazione femminile in Italia è bassa, soprattutto in alcune aree del Paese; costruire una "rete infrastrutturale" dei servizi a livello nazionale costituita da

---

<sup>1</sup> Documento di valutazione n. 9 zero/sei, Ufficio valutazione impatto del Senato, 2018; Relazione Cnel sulla qualità dei servizi pubblici, 2019; Studio condotto da Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Mipa, Ca Foscari, 2020.

<sup>2</sup> Legge finanziaria relativa al 2007, intesa in Conferenza unificata, atti di ripartizione dei finanziamenti.

una copertura media di almeno il 13% e minimo del 6% per ciascuna regione, incrementando quindi il numero dei posti disponibili e con servizi di qualità.

Però va detto che il termine infrastruttura si declinava non soltanto in senso fisico, ma anche istituzionale/gestionale, in quanto le potenzialità di crescita dal sistema dipendevano e dipendono dalle capacità degli attori di portare avanti con consapevolezza e competenza le attività necessarie, in tutti i distretti territoriali.

### *3. I principi.*

I principi nelle programmazioni hanno una doppia valenza: da una parte servono ad orientare le attività di implementazione e, dall'altra costituiscono un parametro di riferimento per la valutazione di quanto realizzato e, dunque, degli obiettivi raggiunti.

Nel ciclo di programmazione straordinario per i servizi per l'infanzia si faceva riferimento ai seguenti principi: leale collaborazione, in primo luogo tra i diversi livelli di governo, ma più in generale tra tutti gli attori protagonisti istituzionali e non; cofinanziamento da parte delle regioni non inferiore al 30%, mutuando così l'idea di responsabilizzare fortemente anche sotto questo aspetto i territori; differenziazione e adeguatezza dei programmi operativi rispetto ai bisogni e alle esigenze specifiche espressi dai diversi ambiti territoriali e per avere un certo margine di flessibilità; coinvolgimento sia dei soggetti pubblici sia degli organismi privati, da considerare non più come mondi separati e non comunicanti ma come risorse collettive potenziali; partecipazione attiva dei genitori nell'organizzazione e funzionamento dei servizi, in ordine alle scelte strategiche e operative da effettuare quindi con il sistema della coprogettazione dei servizi, delle modalità di accesso, delle forme di gestione e così via.

### *4. Le modalità.*

Le modalità prevedevano un sistema a progressiva specificazione, che può essere così riassunto: ripartizione dei fondi disponibili tramite intesa in Conferenza Unificata (i primi criteri sono stati di riferimento: tasso demografico della popolazione con età tra zero e tre anni; occupazione femminile riferita alla fascia di età 15-49 anni; tasso di presenza e utilizzo dei servizi; introduzione di una quota perequativa); adozione dei piani regionali; monitoraggi periodico (prima semestrale poi annuale) condiviso, nel senso di partecipazione dei rappresentanti dei diversi livelli di governo; erogazione progressiva dei finanziamenti in relazione allo stato di attuazione degli obiettivi previsti nella programmazione; non erano previsti poteri sostitutivi, ma in caso di mancata adozione degli atti regionali, si prevedeva di fissare un termine di tre mesi entro i quali il programma sarebbe dovuto

essere adottato, dopo di che sarebbe spettato al Consiglio dei Ministri il compito di adottare atti idonei alla concreta attuazione degli interventi.

Va sottolineato che quest'ultimo tema dei "poteri sostitutivi" del Governo nei confronti delle regioni, seppur costituzionalmente previsto e legittimo, è molto delicato nelle sue dinamiche istituzionali e fattuali. Infatti, fin dal primo e unico piano sociale varato in attuazione della legge n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali, si prevedeva un meccanismo di approfondimento "in contraddittorio" con le regioni inadempienti, proprio per evitare il definanziamento secco delle risorse finanziarie ad esse destinate. In sostanza, si voleva evitare di introdurre una doppia penalizzazione territoriale: le strutture istituzionali non riescono a programmare perché deboli (professionalmente, politicamente, ecc.) quindi sono bisognose di sostegno anche finanziario; proprio per questo si definanziano i programmi, privando quei territori delle risorse finanziarie che avrebbero potuto aiutarle a superare le proprie fragilità. Si ricorda che questa impostazione è stata cambiata successivamente dalla legge finanziaria del 2002, prevedendo il definanziamento, il che è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale, che ha posto come condizione quella di accordare alle regioni un tempo congruo (sei mesi) per provvedere ad adottare gli atti di competenza.

Occorre dire che la prima soluzione, ossia quella che prevede una sorta di accompagnamento e sostegno per garantire l'adozione e attuazione dei programmi regionali è quella più efficace da più punti di vista: il rispetto delle autonomie; il miglioramento delle capacità e delle competenze professionali presenti sul territorio; infine, ma soprattutto, la garanzia che i servizi vengano implementati ed erogati.

## *5. Imparare dall'esperienza*

### *5.1. Il tema della leale collaborazione*

Fatta una panoramica di inquadramento del contesto nel quale sono maturate le iniziative e le decisioni relative al Piano straordinario, mi accingo ora a svolgere alcune considerazioni che scaturiscono da riflessioni sull'esperienza.

Cominciamo dal tema della leale collaborazione, che va declinata in verticale e in orizzontale. In verticale, ossia tra i diversi livelli di governo; in orizzontale, ossia tra gli enti appartenenti allo stesso livello: regioni tra regioni, comuni tra comuni. Va inoltre sottolineato che sulla base dell'esperienza, la leale collaborazione interessa una doppia dimensione: quella politica, cioè tra chi è chiamato ad assumere le decisioni strategiche primarie; quella amministrativa, cioè tra chi è chiamato ad assumere le decisioni attuative. Le due dimensioni, nelle dinamiche reali, non sono completamente distinte, ma dialogano costantemente, a volte si imbricano, per cui i processi decisionali sia ascendenti, nella formulazione dei programmi, sia discendenti nella fase di attuazione

hanno bisogno di un confronto costante tra la dimensione politica e la dimensione amministrativa. Anzi, posso dire che il forte sostegno della politica sia dal lato della offerta di finanziamenti messi a disposizione dei territori sia dal lato della domanda, ossia in relazione alla effettiva possibilità di far emergere i bisogni portandoli all'attenzione dei decisori attraverso l'elaborazione di proposte e progetti. In sostanza, il sostegno della politica all'amministrazione deve essere dato per così dire dall'alto, quindi in riferimento agli atti programmatori, e dal basso in relazione al costante stimolo necessario a far elaborare soluzioni effettivamente praticabili.

### *5.2. Il punto di vista dell'amministrazione*

Entrando un po' di più nel contesto dell'amministrazione, va detto subito che è fondamentale la comprensione degli obiettivi posti dalle scelte politiche. Il che non significa completa condivisione, ma impegno istituzionale al raggiungimento del risultato. Chi si occupa quindi dell'implementazione della programmazione deve per lo meno capire qual è stato il processo di elaborazione delle scelte strategiche, alle quali ha magari collaborato, e quindi farsi carico di garantire il massimo impegno operativo. In sostanza, ai dirigenti e ai funzionari dell'amministrazione si chiede di superare e mettere da parte qualsiasi tentazione di approccio burocratico, ispirandosi in questo contesto al principio di leale collaborazione tra politica e amministrazione in un reciproco dialogo costante. In altre parole vi deve essere una forte tensione condivisa a rendere efficiente il percorso di elaborazione e attuazione dei programmi sempre al fine di rendere efficaci gli interventi.

Nell'esperienza del Piano straordinario, ha aiutato molto nel senso anzidetto, la costruzione di una sorta di "comunità di pratiche" che ha visto i dirigenti e i funzionari dei diversi livelli di governo confrontarsi e condividere esperienze man mano che il Piano veniva attuato. Infatti, più in generale, è fondamentale che ci siano persone, operatori, che abbiano una comune sensibilità al tema, che abbiano sviluppato un linguaggio e una cultura comune che consenta di agire andando al di là dell'adempimento, che avvino insieme percorsi di auto apprendimento e di formazione. Per ottenere ciò, è fondamentale il coinvolgimento di tutti in una sorta di metodo aperto di confronto e coordinamento.

Passo ora alle criticità riscontrate. Un primo punto critico è rappresentato dalla frammentazione delle competenze istituzionali sia a livello centrale, sia a livello regionale e locale. Ad esempio, nell'ambito dell'amministrazione centrale, i soggetti che a diverso titolo si occupavano e si occupano dei servizi socio educativi per l'infanzia, sono almeno cinque (Dipartimento delle politiche della famiglia e dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero dell'istruzione; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero dell'interno). Nelle regioni la competenza è spesso attribuita a diversi assessorati, così come avviene

in molti comuni, a cominciare dalla città metropolitana. Attenzione: quando parlo di frammentazione faccio riferimento non solo al dato relativo all'articolazione delle competenze istituzionali, ma anche e soprattutto a ciò che esso ha come conseguenza sull'operatività delle amministrazioni. In pratica, la frammentazione istituzionale si manifesta attraverso la frammentazione dei rapporti fra le persone. Nella psicologia dei dirigenti e dei funzionari (forse anche dei politici) si tende inevitabilmente a vedere le cose soltanto, o prevalentemente quando va bene, dal punto di vista della propria amministrazione in cui si lavora, con i conseguenti conflitti negativi (nessuno fa quello che dovrebbe fare) o positivi (più soggetti fanno la stessa cosa, magari ostacolandosi a vicenda).

Al fine di evitare conflitti (anche di lealtà) c'è bisogno allora di trovare un punto di coordinamento forte e condiviso a livello centrale e di istituire meccanismi organizzativi di coordinamento territoriale per quanto riguarda l'implementazione.

Un altro punto critico è relativo alla rotazione degli incarichi dirigenziali e anche dei funzionari. E' capitato che, per esigenze dovute ad esempio alla prevenzione della corruzione, bravi e appassionati funzionari, che hanno lavorato molto per raggiungere gli obiettivi relativi ai servizi per l'infanzia, sono stati spostati da un ufficio all'altro. La conseguenza di questa rotazione miope è stata quella di scontentare tutti: i diretti interessati; gli altri colleghi interlocutori; la stessa istituzione, creando quindi problemi di riallineamento istituzionale e funzionale.

Un ultimo suggerimento che scaturisce dall'esperienza è relativo alla salvaguardia delle eccellenze. Queste, rischiano di essere repressi e uniformati verso il basso, il che va assolutamente evitato, anzi va sostenuta la loro sempre maggiore valorizzazione. Nel contempo, bisogna però aiutare con convinzione e costanza le situazioni fragili e problematiche. In definitiva, occorre operare in modo tale che tutti gli attori coinvolti reputino conveniente mettere insieme tutte le forze e tutte le potenzialità. E' stato utile allo scopo organizzare periodici incontri e confronti tra dirigenti e funzionari coinvolti nei processi di programmazione e attuazione dei programmi, creando così anche una sorta di "alleanza" tra amministrativi a prescindere dalle appartenenze che ha consentito e consente di superare molte difficoltà, anche di tipo politico.

### *5.3. Alcuni strumenti operativi*

Passo da ultimo ad analizzare alcuni strumenti operativi sui quali bisogna porre maggiore attenzione.

Uno dei temi molto delicati che ci siamo trovati ad affrontare è quello legato agli indicatori di monitoraggio. Essi sono fondamentali e proprio per questo devono essere costruiti in modo condiviso. Gli indicatori, in tutte e tre le dimensioni, *ex ante in itinere ed ex post*, devono essere definiti e certi al momento del lancio del programma, di qualsiasi programma. In sostanza, occorre evitare che si

riaprano discussioni su come valutare l'andamento dei programmi, mentre si sta procedendo alla loro attuazione.

Va inoltre messo in evidenza, che occorre creare meccanismi di collegamento tra i diversi strumenti programmatori presenti nel contesto delle amministrazioni. Mi riferisco soprattutto al tema del cosiddetto ciclo della *performance*. Se si vuole che un programma generale vada a buon fine o per lo meno che abbia un forte impegno dal lato dell'amministrazione, occorre introdurre un collegamento tra il programma stesso e gli obiettivi dirigenziali definiti dalle direttive annuali assunte dagli organi di vertice delle amministrazioni e declinati in funzione di implementazione. Operando diversamente, si produce uno scollamento tra strumenti di programmazione, il che certo non aiuta a raggiungere i risultati sperati.

Passando ad altro argomento, per il buon esito di un ciclo di programmazione è necessario individuare e diffondere le *best practies*. Come è noto in Italia, nel settore dei servizi per l'infanzia, l'eccellenza in alcuni territori è un dato di fatto; si tratta quindi di condividere esperienze, materiali, soluzioni; può essere utile anche la costituzione di sportelli informativi, in grado di veicolare e scambiare le buone pratiche, che aiutino così a colmare le lacune non tanto professionali, quanto piuttosto conoscitive sulla reale possibilità di realizzare quanto previsto nei programmi.

In chiusura, va fatto un riferimento ai sistemi informativi. Negli ultimi anni, sul tema della conoscibilità dei dati relativi ai servizi per l'infanzia è stato fatto un grande lavoro, a cominciare dall'Istat che ne fa il censimento periodico. Ma una questione che rimane aperta è la costruzione di sistemi informativi regionali e locali dialoganti tra essi stessi e tra essi ed il sistema centrale. Ed inoltre, rimane aperto il tema delle informazioni che oltre alla conoscibilità del fenomeno diano anche strumenti di gestione dei servizi.