

## INDICE

<b>SINTESI</b> .....	<b>pag. 2</b>
<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>pag. 3</b>
1. I servizi per l'infanzia in Italia: una breve descrizione	
2. La situazione piemontese	
3. Il progetto “ <i>una rete di servizi per l'infanzia</i> ” e la domanda della committenza	
<b>CAPITOLO 1: Il contesto in cui il bando si inserisce</b> .....	<b>pag. 6</b>
1. Il progetto: <i>una rete di servizi per l'infanzia</i>	
2. La mappa degli attori	
3. Evoluzione del bando dal 2001 al 2006	
<b>CAPITOLO 2: Lettura critica dei bandi 2003 e 2006</b> .....	<b>pag. 12</b>
1. Lettura critica del bando 2003	
2. Lettura critica del bando 2006	
2.1 Azione di conservazione dei presidi esistenti	
2.2 Azione di aumento dei posti disponibili	
3. Affinità e divergenze	
4. L'istruttoria : l'espressione delle preferenze	
4.1 Le fasi dell'istruttoria	
4.2 La procedura di valutazione	
4.3 Il Processo in cui è inserita la procedura di valutazione	
<b>CAPITOLO 3: Limiti e proposte di miglioramento</b> .....	<b>pag. 22</b>
1. Limiti e possibili miglioramenti nella struttura del bando 2006	
1.1 Azione di “Conservazione dei presidi esistenti”.	
1.2 Azione di “Aumento posti disponibili all'interno della Regione”.	
2. Proposte di miglioramento	
2.1 Chiarezza espositiva	
<b>SITI CONSULTATI</b> .....	<b>pag. 29</b>

## Sintesi

Ho svolto il mio stage presso il Settore Politiche Sociali della Regione Piemonte, all'interno del progetto *“Una rete di servizi per l'infanzia”*.

Una tra le principali attività del Progetto consiste nella stesura e nella divulgazione di un bando di finanziamento per asili nido e micronidi.

Il problema che ho affrontato durante la mia ricerca è stato comprendere se il bando di ultima stesura fosse uno strumento efficace per raggiungere gli obiettivi posti dal Progetto.

In particolare, gli interrogativi che mi sono posti sono:

- Il sistema multicriteri del bando 2006 permette l'espressione delle preferenze sui progetti pervenuti?
- La procedura di valutazione permette di esprimere tali preferenze in modo agevole?
- Quali miglioramenti si possono suggerire?

Il metodo della mia ricerca si è basato soprattutto sull'osservazione e il contatto continuo con gli addetti ai lavori. Sono riuscita a reperire le informazioni che ritenevo utili tenendo un assiduo dialogo con il dirigente di progetto e i funzionari.

Un altro elemento utile alla mia ricerca è stato l'analisi dei bandi precedenti a quello in questione e l'esame approfondito di tutti i documenti inerenti il progetto e le leggi riguardanti i presidi per l'infanzia.

Durante il periodo dello stage alcuni avvenimenti hanno cambiato le sorti del bando. La sua stesura si è dovuta adattare a molti cambiamenti, dovuti a cambi di indirizzo della politica o ad eventi, di certo positivi, ma inattesi.

Ho ritenuto utile esaminare il bando anche alla luce di questi continui cambiamenti, che sono stati determinanti nello svolgersi della politica.

Il sistema multicriteri del bando appare ben strutturato e la procedura di valutazione si svolge in maniera agevole, sebbene esistano dei punti critici, dovuti soprattutto ad alcune rigidità della legislazione vigente, che giustamente intende garantire l'equità di trattamento dei concorrenti e un attento controllo sui tempi d'esecuzione e sull'erogazione dei contributi.

Sicuramente esistono degli aspetti che possono essere migliorati:

- Maggiore attenzione alle esigenze del bambino nel progetto strutturale;
- Incentivare i beneficiari alla ricerca di più finanziatori nella realizzazione del progetto;
- Maggiore chiarezza espositiva nella stesura del bando.

## Introduzione

### 1. I servizi per l'infanzia in Italia: una breve descrizione

Negli ultimi 30 anni la famiglia italiana ha subito un processo di cambiamento che le ha fatto perdere i caratteri tradizionali. Alla famiglia “tradizionale”, all'interno della quale convivevano più generazioni, si è sostituita la famiglia “nucleare” che sembra essere più distaccata dal contesto sociale in cui vive. Ci sembra importante sottolineare che “nuclearizzazione” non significa necessariamente perdita della centralità sociale della famiglia, che mantiene il suo carattere organico.

La nuova famiglia perde i connotati delle famiglie tradizionali, dove esisteva una netta divisione dei compiti: l'uomo lavora fuori casa, mentre la donna si dedica all'educazione dei figli.

Oggi nella maggioranza delle famiglie italiane entrambi i coniugi lavorano e l'Italia ha un indice di natalità tra i più bassi del mondo. Non è difficile intuire un legame tra i due fenomeni.

Non di rado si crea un circolo vizioso in cui la fecondità impedisce il lavoro e il lavoro impedisce la fecondità.

Il bambino nella società attuale è un costo che, per essere, sostenuto ha bisogno di un' elevata motivazione affettiva<sup>1</sup>. Solitamente esiste una relazione tra livello lavorativo della madre e la scelta della cura del figlio. Se la madre non ha un lavoro di tipo dirigenziale o particolarmente remunerativo spesso lascia il lavoro per dedicarsi ai figli, ma se ambedue i coniugi svolgono lavori di prestigio o per motivi economici sono costretti a lavorare entrambi, allora bisogna rivolgersi ai servizi per l'infanzia, che in questo modo svolgono il ruolo di sostegno sociale sia per la famiglia che per il bambino.

In Italia tra i più frequenti ricordiamo: l'asilo nido, i micro-nidi, i centri di custodia oraria e le ludoteche.

Descriviamoli brevemente:

- **Asilo nido:** accoglie i bambini dai tre mesi ai tre anni ed ha l'obiettivo di offrire un luogo di formazione, socializzazione e stimolo delle potenzialità cognitive, affiancando le famiglie nel compito educativo.
- **Micro-nidi:** il micro-nido ha una minore capacità ricettiva rispetto al nido, si inserisce nel quadro di una politica integrata di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia, di armonizzazione dei tempi di lavoro, in risposta alle esigenze del nucleo familiare. Esistono attualmente due tipologie di micro-nido quella aziendale e quella familiare.
- **Centro di custodia oraria:** accoglie minori non in età di scuola dell'obbligo (bambini tra i tredici mesi e i sei anni) ed è destinato a favorire le opportunità di socializzazione dei bambini. Per una maggiore precisione, bisogna sottolineare che il centro di custodia oraria, sebbene sia contemplato dall'ordinamento giuridico italiano, fino ad oggi ha trovato applicazione solo nella Regione Piemonte.
- **Ludoteca:** spazio in cui le assistenti propongono attività ludiche che attraggano l'interesse del bambino, favorendone in modo graduale, il distacco dall'adulto. La ludoteca è uno spazio attrezzato e predisposto al gioco, organizzato e animato da

---

<sup>1</sup> Scabini E.(1995), *Psicologia sociale della famiglia*, Bollati-Boringheri, Torino

personale qualificato. La frequenza di questi centri è spesso gratuita , in modo tale che ogni mamma possa modulare la propria frequenza anche in base alle esigenze del bambino.

## 2. La situazione piemontese

All'interno del sistema educativo regionale i servizi per l'infanzia rappresentano un anello molto importante. La Regione Piemonte negli ultimi trent'anni ha fortemente aspirato a migliorare i servizi rivolti alle famiglie con bambini in fascia d'età da zero a tre anni.

Oggi le nuove tipologie di servizi promosse dalla legge 285/97, hanno migliorato e aumentato considerevolmente il numero di strutture e servizi creando un sistema formativo molto articolato.

Il patrimonio dell'esperienza piemontese nasce già a metà degli anni settanta, dal lungo lavoro di integrazione della legge 1044/71, che istituì il nido pubblico.

In quel periodo la Regione ha incentivato alcuni servizi per favorire l'ingresso della donna nel mondo del lavoro, nacquero così i primi nido a gestione comunale .

Oggi, il nido è ancora il servizio più diffuso nel territorio piemontese, considerando le nuove esigenze e la natura stessa della famiglia, sono nati e si sono diffusi in Piemonte diverse tipologie di servizi per l'infanzia che rispondono in maniera differenziata alle esigenze del bambino, della famiglia e della comunità.

La seguente tabella vuole essere una fotografia dei servizi per l'infanzia nella Regione Piemonte al 31 Dicembre 2005.

Questa contiene l'elenco delle diverse tipologie di servizi per l'infanzia esistenti nella Regione Piemonte divisi per Province d'appartenenza.

### Presidi per l'infanzia elencati per tipologia e divisi per provincia

Provincia	Numero di asili nido comunali	Numero di asili nido privati	Numero di micro-nidi	Numero di Baby-parking
<b>Alessandria</b>	20	5	3	4
<b>Asti</b>	10	3	2	3
<b>Biella</b>	18	14	1	6
<b>Cuneo</b>	11	4	5	53
<b>Novara</b>	27	6	12	20
<b>Torino</b>	103	63	32	35
<b>V.C.O.</b>	8	1	3	6
<b>Vercelli</b>	12	2	4	8
<b>Regione Piemonte</b>	<b>209</b>	<b>98</b>	<b>62</b>	<b>135</b>

Fonte: Assessorato al Welfare Regione Piemonte

### **3. Il progetto: *Una rete di servizi per l'infanzia e la domanda della committenza***

Il progetto “*Una rete di servizi per l'infanzia*” si propone di potenziare il servizio sul territorio regionale e di riscrivere la normativa del settore, per adeguarla alle nuove modalità di servizio nate negli ultimi anni e alle nuove esigenze delle famiglie e dei bambini.

Il tema proposto dalla committenza consiste in un'analisi dei bandi 2003, 2004 e 2006 e nell'individuazione di punti critici esistenti in tali bandi. Per maggior chiarezza ritengo utile anticipare che i bandi pubblicati nel 2003 e nel 2004 sono sostanzialmente uguali, mentre il bando scritto nel 2006 (ma non ancora pubblicato) ha delle sostanziali differenze con i suoi precedenti.

La committenza auspica che l'analisi svolta potrà essere un nuovo punto di partenza per un eventuale futuro bando.

L'inizio del mio stage alla direzione Politiche Sociali della Regione Piemonte è coinciso con l'avvio della stesura dell'ultimo bando, questa fortunata coincidenza mi ha dato la possibilità di osservare l'iter politico e amministrativo, a volte tortuoso, che ha dato origine all'ultimo bando elaborato.

Il primo problema che la committenza ha individuato ed espresso consiste in una ridefinizione delle dimensioni del bando. Tale ridefinizione è stata necessaria per due motivi: il primo di ordine politico, dato che il cambio di giunta ha modificato l'indirizzo delle risorse finanziarie; il secondo riguarda l'esigenza, ancora aperta, di definire alcune dimensioni del problema che il bando va ad affrontare.

Credo tuttavia che dimensioni come *la gestione del servizio “asilo nido”, la capacità di generare nuovi investimenti e la dimensione educativa* erano aspetti trascurati e irrisolti già nel bando 2003 e che vengono affrontati in modo parziale anche nel bando di ultima stesura

Un altro passaggio difficile da affrontare è il passaggio da tali dimensioni alla creazione di criteri. Nel nostro caso questo passaggio non è immediato per la natura stessa delle stesse dimensioni (è difficile trovare un criterio e una misura che definiscano la qualità del modello educativo o gestionale).

Per quanto riguarda gli scopi del bando, devo dire che appaiono chiari: attivare investimenti, recuperare edifici pubblici in disuso e non per ultimo creare un servizio di sostegno alle famiglie (più che ai bambini). Ancora non sappiamo se il bando è stato un valido strumento per raggiungere tali obiettivi. A questo proposito bisogna chiarire se il bando ha in sé meccanismi validi per generare “circoli virtuosi” utili a raggiungere gli obiettivi che si prefigge.

Un'altra questione da affrontare è la procedura amministrativa, i tempi di assegnazione dei contributi e di realizzazione dei progetti appaiono lenti e la procedura è piena di intoppi (perizie di variante, proroghe nei termini d'esecuzione).

Non per ultimo bisogna affrontare i punti critici del modello del bando 2006( coerenza tra i criteri, leggibilità,operatività etc...)

Per migliorare le procedure amministrative si potrebbero individuare le cause di ritardo più frequenti, cercando delle soluzioni alla luce della nuova legge sulla riforma amministrativa 241/90 e del codice unico degli appalti.

Attraverso un'analisi del modello e del contenuto del bando si potrebbe cercare una maggiore coerenza tra obiettivi dichiarati e criteri proposti.

Un ulteriore miglioramento si può apportare curando particolarmente la scrittura tecnica del bando, rendendolo il più comprensibile possibile al lettore.

## Cap 1: Il contesto in cui il bando si inserisce

### 1. Il progetto: *Una rete di servizi per l'infanzia*

La nascita del progetto “*Una rete di servizi per l'infanzia*” si deve alla coesistenza di tre fattori, che si sono verificati contemporaneamente e sono stati di fondamentale importanza per la sua creazione.

I tre fattori sono: la costante presenza del problema “asili nido” nell’agenda politica, lo strumento giuridico dato dal riordino interno della pubblica amministrazione, e lo stanziamento di fondi per l’infanzia nella finanziaria 2002 danno la possibilità di istituire il progetto.

Esaminiamoli brevemente.

La costante presenza del problema “asili nido”, la necessità di rafforzare e diffondere i servizi per l’infanzia era una questione di cui si dibatteva già da tempo, sin dal 1997 le istituzioni erano a conoscenza delle forti richieste che arrivavano dal territorio. Comuni e altri soggetti istituzionali avevano più volte e in vari modi fatto presente alla Regione la necessità di rafforzare i servizi per la prima infanzia.

Il settore *interventi strutturali* della Regione Piemonte ha cercato di assecondare le richieste che arrivavano dal territorio, finanziando, in un primo momento, ristrutturazioni di presidi per l’infanzia senza il supporto di nessun bando, basandosi solo sulle richieste che arrivavano dai singoli comuni. In un secondo momento, con un bando pubblicato nel 2001, che finanziava la costruzione, l’adeguamento e l’ampliamento degli asili nido e micro-nidi.

Lo strumento giuridico dato dal riordino interno della pubblica amministrazione, con una serie di leggi, come la 241/90, il codice unico del pubblico impiego e la cosiddetta legge Bassanini e sue modifiche.

Grazie a questi provvedimenti l’attività della pubblica amministrazione può essere articolata con modalità flessibili e dinamiche, orientate al raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo, frutto dell’attività programmatica.

Lo stanziamento di fondi per l’infanzia avviene grazie alla 448/2001, la finanziaria 2002, all’articolo 70, assegnava una consistente quantità di fondi per i presidi per l’infanzia.

Nasce in seno al *settore politiche sociali*, nel dicembre del 2003, il progetto “*una rete di servizi per l'infanzia*” con i seguenti obiettivi<sup>2</sup>:

1. Monitorare i servizi per l’infanzia in ambito regionale
2. Sviluppare normative a favore dei servizi esistenti anche con la creazione e sperimentazione di nuove attività rivolte alle famiglie e all’infanzia
3. Razionalizzare e armonizzare le norme riferite ai servizi per l’infanzia nell’ambito della Regione Piemonte, anche in raccordo con l’evoluzione normativa nazionale e comunitaria
4. Coordinare le procedure di finanziamento per la promozione di servizi rivolti all’infanzia

Dopo la nascita del progetto, la gestione delle procedure riguardanti il bando di finanziamento per gli asili nido e micro-nidi diventa parte integrante del progetto. Le procedure del bando pubblicato nel 2001 dal *settore interventi strutturali* verranno esaurite dal progetto stesso.

Come ho già accennato, da tempo arrivavano alla Regione Piemonte forti richieste di servizi per l’infanzia da parte territorio, le maggiori richieste dai comuni più piccoli che per questioni

---

<sup>2</sup> cit. in: *Delibera di Giunta Regionale n. 68-11286 del 9 Dicembre 2003*

di economie di scala non potevano permettersi un asilo nido. Nel 2001, in molti, avevano fatto richiesta di finanziamento partecipando al bando ed erano riusciti ad ottenerlo, ma erano stati costretti a rinunciarvi perché si erano resi conto che il numero di bambini in età da nido era insufficiente a coprire le spese di gestione, questo accade non solo a causa della diminuzione delle nascite, ma anche per le ridotte dimensioni dei Comuni.

Alla luce di questi fatti nasce l'idea del micro-nido che verrà inserita nel bando 2003.

Resta comunque un problema aperto: la necessità di rendere più adeguata ai tempi le leggi regionali 3/73 e s.m.

A tale scopo vengono emanati dei provvedimenti tampone necessari non solo per regolamentare i servizi, ma anche per emanare il bando.

Il micro-nido viene normato con delibera di giunta regionale n. 28 del 26 maggio 2003. Questa riconosce il servizio di micro-nido come facente parte dei servizi per l'infanzia e ne dà le linee guida.

Tale servizio è identificato come uno strumento per promuovere i diritti del bambino e allo stesso tempo una risposta alle esigenze del nucleo familiare.

Nella stesura del bando, come verrà approfondito nel prossimo capitolo, si offre poco spazio alla dimensione educativa, e si concepisce il servizio come una politica facente parte dei servizi a sostegno dell'infanzia e della donna.

Dopo la divulgazione del bando 2003 arriva un nuovo input dal basso: i grandi centri lamentano di non aver avuto la priorità nell'assegnazione dei fondi per gli asili nido.

Nell'Aprile del 2005 si svolgono le elezioni amministrative e a Maggio si insedia la giunta. Questa ridisegna le deleghe degli assessori. Tra queste l'assessorato al welfare, che è molto ampio, comprende molte tipologie di interventi e di conseguenza molte direzioni regionali.

Il progetto *“Una rete di servizi per l'infanzia”* presenta la propria situazione attraverso un incontro e una relazione.

Nel settembre del 2005 la giunta comunica la decisione presa in merito al progetto sulla prima infanzia: tutti gli aspetti amministrativi aperti (cioè i bandi aperti) devono essere conclusi, assicurando in questo modo la continuità. In quel momento esistevano 350 cantieri aperti.

Nello stesso mese l'assessore forma un tavolo d'ascolto con i sindacati, per le materie del suo assessorato.

Al sindacato tocca la presentazione degli argomenti rilevanti di cui si discute al tavolo. Una delle priorità proposte sia dal sindacato, sia dal dirigente di progetto era il riordino della legislazione regionale sugli asili nido.

Si propone di fare una commissione tecnica che scriva questa legge. Sono invitati a partecipare:

- 2 rappresentanti della direzione politiche sociali
- Un rappresentante della direzione formazione e lavoro
- Un rappresentante della direzione affari legislativi
- ANCI (associazione nazionale comuni italiani)
- Lega Autonomie
- Unione dei piccoli comuni
- Comune di Torino
- Unione delle province del Piemonte
- Unione delle comunità montane ( ma non hanno risposto)

Con delibera n. 1-3095 il 12 Giugno 2006 viene istituita la commissione che ha lo scopo di scrivere una legge regionale sui servizi della prima infanzia, ma non istituisce nessun limite temporale.

Nel settembre del 2006 erano già stati nominati tutti i rappresentanti delle istituzioni invitate a partecipare e si realizza il primo incontro del *Gruppo di lavoro tecnico* a cui partecipa anche l'assessore.

Ad oggi i lavori proseguono con incontri periodici ad un ritmo adeguato.

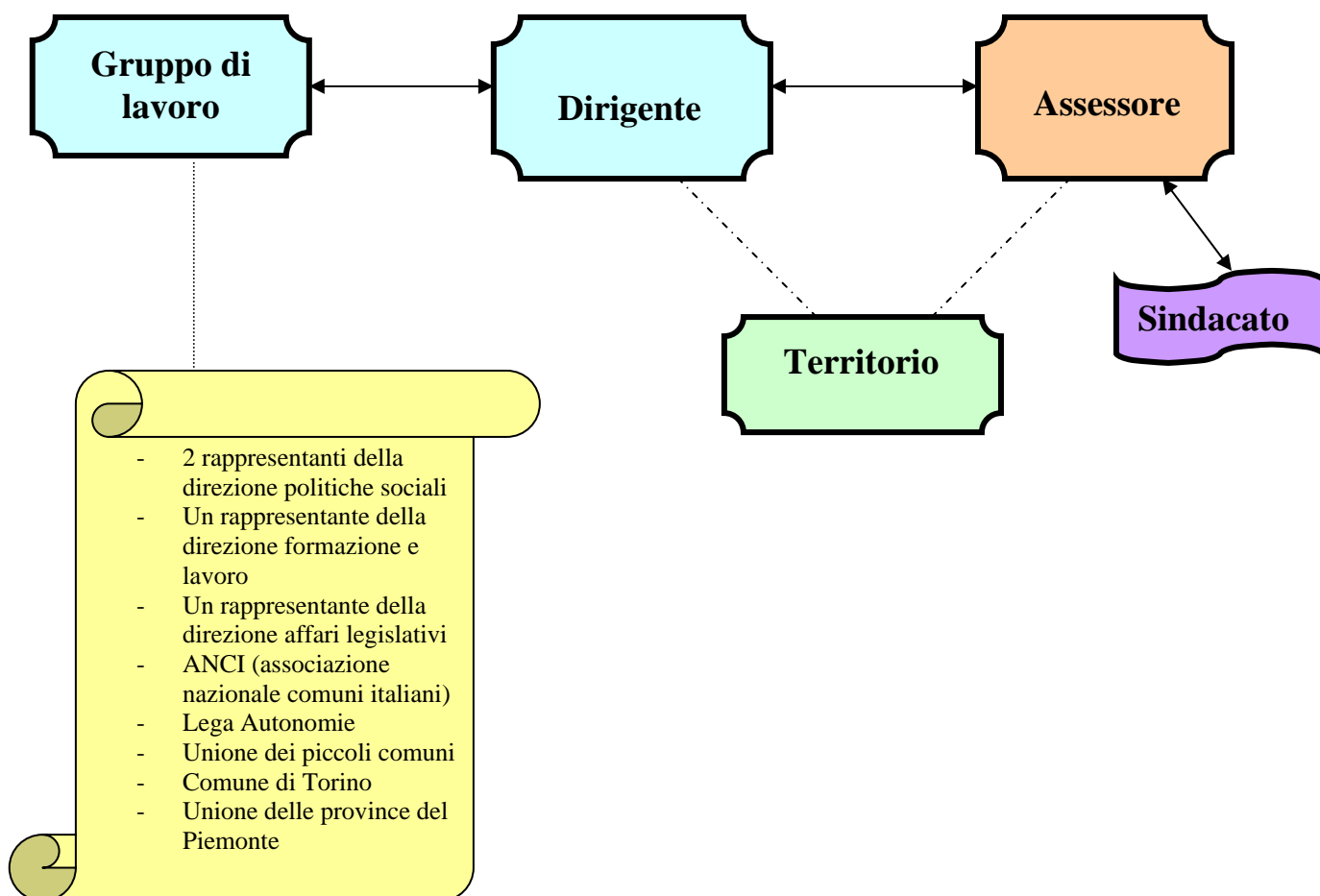
## 2. La mappa degli attori

Come si può notare la mappa degli attori non è molto complessa.

I soggetti del territorio interessati alla costruzione di presidi per l'infanzia, in particolare i Comuni, le IPAB e le cooperative sociali hanno trasmesso in maniera informale le loro esigenze sia all'Assessore che al Dirigente di progetto.

L'Assessore e il Dirigente sono in continua comunicazione tra loro.

Inoltre il Dirigente è sempre in contatto con la commissione legislativa, di cui fa parte.





### 3. Evoluzione del bando dal 2001 al 2006

Il primo bando a favore dei presidi per l'infanzia viene pubblicato il 7 Maggio del 2001 e nasce in seno al settore “ *Promozione della rete delle strutture, vigilanza e controllo sulla qualità dei servizi*”.

Questo bando era aperto solo ai Comuni, Consorzi di Comuni e Comunità Montane. Gli interventi finanziati erano: adeguamento strutturale, manutenzione straordinaria, rinnovo arredi e realizzazioni di nuovi asili nido.

Lo scopo di tale bando era prettamente strutturale, l'obiettivo era quello di adeguare le strutture esistenti più obsolete e finanziare la messa in sicurezza, l'eliminazione di barriere architettoniche e tutti gli interventi igienico sanitari necessari a migliorare la qualità delle strutture (ad esempio eliminazione dell'amianto e consolidamento statico).

Alla fine del 2003, dopo la nascita del progetto “*una rete di servizi per l'infanzia*” viene pubblicato un nuovo bando. Questo ha finanziato (per il 75% del costo totale) non solo i Comuni, ma anche le IPAB ( Istituzioni Pubbliche Assistenza e Beneficenza), le ASL e gli enti gestori di servizi socio assistenziali e altre istituzioni del privato sociale. Il contributo veniva concesso per la realizzazione di un nuovo micro-nido o di un micro-nido integrato in una struttura scolastica esistente.

Esiste una particolare differenza con il bando precedente: vengono finanziati solo i micro-nidi.

La scelta del micro-nido evidenzia una maggiore attenzione alle esigenze del territorio, l'enorme numero di piccoli paesini, privi di servizi per l'infanzia, di cui sono disseminate le province piemontesi fa sorgere l'idea di un servizio più vicino alla singola realtà territoriale.

#### Composizione dei Comuni piemontesi divisi per provincia e per numero di abitanti

Provincia	Totale Comuni	Comuni con meno di 1000 abitanti	Percentuale di Comuni con meno di 1000 ab.
<b>Alessandria</b>	190	112	58,9%
<b>Asti</b>	118	81	68,6%
<b>Biella</b>	82	37	45,1%
<b>Cuneo</b>	250	139	55,6%
<b>Novara</b>	88	22	25,0%
<b>Torino</b>	315	118	37,5%
<b>Verbania</b>	77	45	58,4%
<b>Vercelli</b>	86	55	64,0%
<b>Regione Piemonte</b>	<b>1206</b>	<b>609</b>	<b>50,5%</b>

Elaborazione propria

Nel bando viene quindi inserito un criterio che valuta la collocazione territoriale in cui sorgerà il nido.

Analizzerò in maniera più approfondita la struttura del bando nel seguente capitolo.

Ora presenterò brevemente, attraverso delle tabelle, gli esiti del bando 2003 e quelli del bando 2004.

### Risposta del territorio 2003

Progetti presentati	85
Progetti idonei	72
Progetti esclusi	13

Fonte: Assessorato al welfare

La maggior parte dei soggetti esclusi presentavano una carenza sostanziale della documentazione allegata, solo in un caso il contributo non è stato assegnato perché l'immobile era già oggetto di finanziamento e quindi non poteva ottenerne un secondo.

### Capacità contributive 2003

Contributo regionale	14.785.095,71 €
Investimento totale	24.475.332,71 €
Indice capacità d'investimento C/I	<b>0,58</b>

L'indice di capacità d'investimento è il rapporto tra il contributo regionale e l'investimento totale. È un numero compreso tra zero e uno.

Questo rapporto ci indica quanto gli enti assegnatari sono in grado di finanziare i progetti che hanno proposto.

Aumentando il contributo l'indice si avvicina all'unità, quindi un valore alto indica una scarsa capacità dell'ente di partecipare al finanziamento dell'opera e di conseguenza un forte impegno del settore pubblico. Mentre se il valore tende a zero allora significa che gli enti assegnatari hanno contribuito per grossa parte al finanziamento del progetto.

### Risposta del territorio 2004

Progetti presentati	96
Progetti idonei	88
Progetti esclusi	8

Fonte: Assessorato al welfare

La maggior parte dei soggetti esclusi presentavano una carenza sostanziale della documentazione allegata.

### Capacità contributive 2004

Contributo	17.396.824,67 €
Investimento totale	24.666.568,48 €
Indice capacità d'investimento C/I	<b>0,70</b>

Dal 2003 al 2004 l'indice è aumentato, questo significa che non c'è stato un aumento, ma una diminuzione, della capacità di finanziamento degli enti proponenti.

### Tipologia di progetti presentati elencati secondo il costo totale 2004<sup>3</sup>

Inferiore a 100.000 €	12 progetti
Compreso tra 100.000 €e 200.000 €	23 progetti
Compreso tra 200.00 €e 300.000 €	15 progetti
Superiori a 300.000 €	38 progetti

Fonte: Assessorato al welfare

Negli ultimi mesi il progetto “*Una rete di servizi per l’infanzia*” ha lavorato alla stesura di un nuovo bando che finanzia gli asili nido. Il prossimo bando, che per nostra convenzione, chiameremo “bando 2006” ,sarà tracciato secondo le indicazioni della nuova giunta e verrà esaminato nei prossimi capitoli.

---

<sup>3</sup> Questo dato non è stato ancora elaborato per il bando 2003

## Cap. 2 Lettura critica dei bandi 2003 e 2006

In questo capitolo analizzerò la struttura del bando 2003 e del bando 2006, cercando di coglierne le caratteristiche, i punti in comune e le differenze .

### 1. Lettura critica del bando 2003

Mi soffermerò in particolare sul bando del 2003, dato che il bando del 2004 è sostanzialmente simile a questo.

Il bando 2003, come quello pubblicato nel 2004, finanzia solo servizi di micro-nido, cioè servizi che possono ospitare fino ad un massimo di 24 bambini. Questa scelta è strettamente correlata ad un aspetto affrontato nel bando: la collocazione territoriale.

Questo bando si propone di risolvere due problemi: soddisfare la domanda del servizio nelle zone che non sono servite in maniera adeguata, come i più piccoli paesi di provincia e allo stesso tempo si propone di dare un nuovo uso ad edifici pubblici dimessi. Fin'ora il problema edilizio sembra sia stato quello più sentito, mentre la questione “ servizi per l'infanzia” non ha avuto molto spazio nelle riflessioni degli addetti ai lavori.

La forte attenzione all'aspetto strutturale ha , a mio avviso, una motivazione storica. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, in passato il bando per la ristrutturazione degli asili nido era competenza del settore strutture e aveva come unico scopo l'adattamento strutturale e la costruzione di nuovi edifici adibiti a presidi per l'infanzia.

I beneficiari del bando, cioè i soggetti che possono ottenere il finanziamento, non possono essere privati, questo è dovuto ad una scelta della giunta che ha deliberato il bando. Sembra più affidabile assegnare contributi per realizzare servizi a soggetti pubblici o del privato sociale che non hanno scopo di lucro, anziché a soggetti privati con fini remunerativi.

Le dimensioni individuate sono 3: le risorse limitate, l'edilizia pubblica non utilizzata, il consolidamento del servizio nelle zone periferiche delle province piemontesi.

Alla dimensione risorse scarse corrisponde il criterio del costo dell'intervento, ovviamente maggiore sarà il costo, minore sarà il punteggio. La misura di questo criterio è il costo totale dell'intervento e la regione concorre per il 75% del totale.

Sempre allo scopo di minimizzare i costi vengono premiati i progetti che inseriscono un micro-nido all'interno di una struttura scolastica esistente.

Allo scopo di spingere ad utilizzare edifici pubblici dimessi è stato creato un criterio che premia la riqualificazione di edifici pubblici e assegna un ulteriore punteggio a chi riutilizza edifici di proprietà pubblica da più di vent'anni in cui si vuole svolgere il servizio, o anche edifici localizzati nel centro storico. Viene comunque assegnato un punteggio, seppur basso, a chi ha presentato un progetto di edificazione o acquisto di un nuovo immobile.

Questa sembra una contraddizione: se lo scopo è riutilizzare il patrimonio pubblico esistente, come dichiarato negli obiettivi, perché finanziare anche la costruzione di nuove strutture?

Probabilmente questa scelta è legata all'obiettivo di diffondere il servizio nelle zone che ne sono prive e che sono magari prive anche di strutture.

La terza ed ultima dimensione fa riferimento alla presenza del servizio nelle province piemontesi. La giunta ha ritenuto che il servizio fosse poco diffuso nei piccoli paesini di provincia, ha deciso quindi di potenziarlo proprio in queste zone, assegnando un maggiore punteggio a quei paesi che hanno una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, in seguito premiando anche paesi privi del servizio e comunità montane. In ultimo viene assegnato un

solo punto a quei paesi che non rientrano nelle aree *Obiettivo 2*, quindi zone economicamente avvantaggiate. Questo esce dalla logica originale: offrire un servizio alle zone che ne sono prive. La motivazione segue più probabilmente una logica politica.

### **Bando 2003**

<b>Dimensioni</b>	<b>Criteri</b>
Risorse scarse	1)costi del progetto 2)servizio integrato
Edilizia pubblica in disuso	1) riutilizzare un patrimonio pubblico
Diffusione del servizio	1) collocazione territoriale

## **2. Lettura critica del bando 2006**

L'evoluzione del bando 2006 ha avuto alla fine del mese di Novembre un repentino cambiamento.

In un primo momento l'amministrazione aveva pensato di finanziare attraverso il bando due azioni distinte: 1) conservazione dei presidi per l'infanzia esistenti, 2) aumento dei posti disponibili all'interno della Regione.

Nei primi giorni del mese di Novembre 2006, l'Assessorato al welfare, nella persona del dr Musso e dell'assessore Migliasso, ha incontrato i vertici della Fondazione Compagnia di S. Paolo.

Bisogna premettere che sin dal 2002 la Compagnia aveva intrapreso rapporti di collaborazione con la Regione Piemonte, questo è dovuto al fatto che la politica della Compagnia è quella di sostenere enti pubblici e del privato sociale.

Durante quest'incontro i due soggetti riferiscono, gli uni agli altri, le intenzioni per il futuro e discutono di possibili collaborazioni.

Alla fine dell'incontro La Compagnia ha accettato di collaborare con la Regione Piemonte per migliorare i servizi per l'infanzia, è stata consegnata alla Compagnia l'azione di "conservazione degli asili nido comunali già esistenti".

Per l'anno 2007 sarà la Compagnia di S. Paolo ad occuparsi della conservazione degli asili nido, alla Regione resta l'azione di "aumento posti disponibili", il bando emanato dalla Regione si occuperà solo di questo.

Ritengo comunque utile analizzare sia i criteri dell'azione "conservazione dei presidi per l'infanzia esistenti" sia i criteri che valutano "aumento dei posti disponibili".

Passiamo ora alla lettura critica dei due ambiti d'azione.

### **2.1 Azione di conservazione dei presidi esistenti**

Sebbene l'azione di conservazione dei presidi esistenti verrà interamente attuata dalla Compagnia di San Paolo, ritengo comunque utile esaminare la struttura di valutazione di quest'ambito.

Quest'azione ha lo scopo di ristrutturare le costruzioni già esistenti, che in Piemonte sono, in maggioranza, quelle nate negli anni settanta grazie alla legge n. 1044 del 6 dicembre 1971.

Vengono finanziate opere di adeguamento della struttura o degli impianti .

Gli aspetti rilevanti contenuti in questo ambito del bando sono: le risorse economiche limitate che la Regione possiede, l'aspetto strutturale degli asili di più antica costruzione e l'equità di diffusione del servizio sul territorio.

Per quanto riguarda l'aspetto economico, il criterio di scelta è il costo dell'intervento proposto, il verso di preferenza è contrario: minore sarà il costo, maggiori saranno i punti assegnati.

Il criterio è coerente con l'obiettivo preposto: quello di ridurre il più possibile la quota di costo attribuita alla Regione. Il rischio che il finanziamento sia troppo basso per giungere ad una ristrutturazione adeguata è minimo, infatti l'ente proponente e i tecnici hanno tutti gli strumenti giuridici per poter dividere il progetto tecnico in più lotti finanziati da soggetti diversi.

Questo potrebbe inoltre incentivare il co-finanziamento, spingendo l'ente proponente a cercare altri finanziatori oltre alla Regione o addirittura a finanziare esso stesso parte del progetto.

Passiamo ora all'aspetto strutturale.

Uno degli scopi principali di questo bando è quello di ristrutturare gli asili nido già esistenti e più datati, storicamente i primi asili costruiti in Italia sono quelli degli anni settanta sorti nei centri urbani. Questo aspetto viene valutato nel bando con due criteri diversi: la capacità ricettiva e la collocazione territoriale.

Per quanto riguarda il primo criterio vengono preferiti quelli asili nido che abbiano una capacità ricettiva maggiore, la misura è il numero di posti a disposizione nella struttura.

Il secondo criterio va a favorire i centri urbani più ampi e la sua misura è il numero di abitanti residenti.

Entrambi i criteri sono coerenti con l'obiettivo preposto, ma la creazione di 2 criteri per lo stesso aspetto appare eccessivo.

Il terzo e ultimo aspetto affrontato è l'equità di diffusione del servizio. In Piemonte esistono infatti piccoli comuni che per la loro posizione marginale, sia geografica che sociale, non hanno un asilo nido. L'obiettivo è quindi quello di incentivare i grandi centri ad accogliere bambini provenienti da comuni più piccoli e privi di servizio. Il criterio assegna dei punti a chi si impegna ad accogliere bambini di altri comuni (almeno il 20%).

Esistono nel bando anche delle regole di ordinamento e di finanziamento che affrontano lo stesso aspetto: in caso di pari-merito si privilegia chi non ha mai avuto finanziamenti. Questa regola risponde contemporaneamente a due obiettivi: quello di distribuire le risorse in maniera uniforme e quello di indirizzare le risorse a quegli asili che hanno una struttura più decadenti.

Un'altra regola di finanziamento è: *indipendentemente dall'ordine della graduatoria verrà finanziato almeno un progetto per provincia.*

Questa disposizione risponde sempre all'esigenza di distribuire uniformemente le risorse. Risponde quindi al criterio "equità di diffusione del servizio".

## Bando 2006

Dimensioni	Criteri
Risorse limitate	Costo del progetto
Aspetto strutturale	1)Capacità ricettiva 2)Collocazione territoriale
Equità di diffusione del servizio	1) Privilegiare asili che accolgono bambini di altri comuni

## 2.2 Azione di aumento dei posti disponibili

Il secondo ambito ha lo scopo di aumentare il numero di posti disponibili sul territorio, dato che, come abbiamo già detto, le istituzioni hanno dovuto fronteggiare, negli ultimi anni, il problema delle liste d'attesa e l'adeguamento agli indici Lisbona.

Attraverso questo bando vengono finanziate opere edili ed impiantistiche destinate ad immobili di nuova costruzione, alla ristrutturazione di immobili esistenti (ma non adibiti ad strutture per l'infanzia) e di immobili già adibiti a presidi per l'infanzia; comunque qualsiasi opera che abbia lo scopo di aumentare i posti disponibili.

Gli aspetti rilevanti in questo bando sono essenzialmente due: la scarsità delle risorse e la copertura della domanda del servizio sul territorio, è stata individuata anche una terza dimensione: la capacità dei beneficiari di gestire il servizio. Ovviamente questa terza dimensione è difficile da valutare in maniera oggettiva ed è difficile creare una scala di valutazione che possa rispecchiare i vari aspetti della gestione ( economico, educativo, organizzativo, etc..).

Passo ora all'analisi dei criteri elencati nel bando.

Per quanto riguarda l'aspetto economico, il criterio individuato è il costo totale dell'intervento. Maggiore sarà il costo minore sarà il punteggio attribuito. Lo scopo di tale criterio è spingere i concorrenti a presentare un progetto a costo contenuto e allo stesso tempo spingerli alla ricerca di co-finanziatori che insieme alla regione sovvenzionino la proposta.

Bisogna innanzi tutto chiedersi quanti concorrenti sono riusciti, in passato, a trovare dei co-finanziatori, cioè se lo strumento raggiunge lo scopo prefissato. Attualmente non abbiamo dati certi e disponibili perché i progetti sono ancora in corso, ma da un primo sguardo superficiale possiamo dire che pochi concorrenti si sono impegnati nella ricerca di altri finanziatori.

La seconda dimensione individuata è la copertura della domanda del servizio sul territorio.

A tale scopo si è scelto di finanziare le strutture che abbiano la massima capacità ricettiva, il criterio che fa riferimento alla "tipologia d'intervento" assegna più punti se si sceglie di realizzare un asilo nido, che è la struttura che riesce ad accogliere più bambini e via via un punteggio sempre minore ai progetti che realizzano meno posti. Questo criterio sembra coerente con il suo scopo: realizzare il numero maggiore di posti possibile.

Premiare chi realizza il maggior numero di posti con la minima spesa vuole anche essere uno stimolo al co-finanziamento. Si vogliono cioè spingere i concorrenti a cercare altri "partner" che finanzino il progetto. L'intenzione è lodevole, ma sta di fatto che fin'ora nessun concorrente ha presentato un progetto co-finanziato, credo esista la necessità di dare uno stimolo maggiore alla ricerca di altro finanziatori

Un altro criterio che risponde all'esigenza di soddisfare la domanda del servizio è la densità demografica della popolazione, si premiano cioè i servizi che ricadono in province con una densità di popolazione infantile più ampia. L'azione che si vuole incentivare, in questo caso, è finanziare le zone che potenzialmente hanno una domanda maggiore.

Esiste, nel bando, anche un terzo criterio che risponde sempre alla stessa esigenza e che prende in considerazione la crescita demografica del Comune sede del servizio.

Entriamo ora nel merito della struttura dei singoli criteri .

Per quanto riguarda la densità demografica della popolazione infantile sono state calcolate, in base alle medie provinciali, delle soglie massime e minime, al di sopra delle quali si ottiene il punteggio massimo e al di sotto delle quali il punteggio minimo. Lo spartito acque è la media provinciale della popolazione infantile , un dato sufficientemente disaggregato, che tiene conto delle singole realtà territoriali.

Il criterio che fa riferimento alla crescita demografica mette in comparazione la crescita demografica del singolo comune con la crescita demografica della Regione Piemonte. Questo dato è poco disaggregato, non riesce quindi a rispecchiare la reale esigenza di posti/bambino sul territorio oggetto del finanziamento.

Alla luce di queste considerazioni ritengo che esiste un eccessivo numero di criteri che rispondono sempre alla stessa dimensione, in particolare il terzo corrisponde sempre alla stessa azione: fornire i territori che hanno una domanda potenziale maggiore, quindi è ridondante e rende meno agevole la rivelazione delle preferenze.

Passiamo ora al criterio di valutazione del contenuto della relazione illustrativa del progetto organizzativo e gestionale.

Come ho già accennato la Regione finanzia la costruzione o la ristrutturazione di immobile, ma lascia al gestore qualsiasi decisione organizzativa. Questo criterio ha dunque solo un fine educativo, vuole spingere chi presenta istanza di contributo a riflettere non solo sul progetto prettamente edile, ma anche su tutte le implicazioni della gestione e della organizzazione del servizio. La scala del criterio è qualitativa e la qualità del progetto viene valutata in base alla stesura della relazione illustrativa che deve rispondere ad alcuni aspetti, considerati rilevanti, elencati nel bando stesso.

### **Bando 2006**

<b>Dimensioni</b>	<b>Criteri</b>
Risorse scarse	1) basso costo del progetto 2) integrazione del servizio con le scuole per l'infanzia
Domanda del servizio	1) preferisco gli asili nido con una ricezione più ampia 2) privilegio le zone con una popolazione infantile più ampia 3) privilegio le zone che hanno una maggiore crescita demografica
Gestione del servizio	1) capacità gestionale
Aspetto strutturale	1) attenzione alla sostenibilità ambientale

In un secondo momento l'assessore ha espresso il desiderio di dare rilevanza ad un aspetto non ancora preso in considerazione: la sostenibilità ambientale della struttura.

Quest'aspetto non concerne in modo particolare i servizi per l'infanzia, ma più in generale alle strutture dell'edilizia sia pubblica che privata. Dobbiamo perciò considerare quest'aspetto più un stimolo che ha scopo educativo, piuttosto che una dimensione che compete i servizi per l'infanzia.

Nel bando è stato inserito un punteggio per chi inserisce nel progetto architettonico elementi di sostenibilità ambientale.

Al livello pratico la regione non ha alcun potere di controllo sull'esecuzione di tale proposta progettuale. Infatti dopo la presentazione del progetto definitivo, in corso d'opera si possono fare delle varianti che devono essere approvate solo dalla stazione appaltante.



### 3. Affinità e divergenze

Attraverso questa tabella illustrativa ho evidenziato i legami e le differenze tra i due bandi.

	<b>Bando 2003</b>	<b>Bando 2006</b>
<b>Obiettivo</b>	Soddisfare la domanda di servizi nei paesi più piccoli/Riqualificazione edifici pubblici esistenti	Aumentare il numero di posti disponibili nella Regione Piemonte
<b>Sevizi finanziati</b>	Solo micro-nidi	Asili nido e micro-nidi
<b>Dimensioni</b>	1) Risorse scarse 2) Edilizia pubblica in disuso 3) Diffusione del servizio	1) Risorse scarse 2) Domanda del servizio 3) Gestione del servizio

Si nota subito che la concezione di presidio dell'infanzia va gradualmente trasformandosi negli anni.

Mentre in passato era strettamente legata alla struttura del servizio, come appare in maniera evidente nel bando 2001.

Nel bando 2003 si manifesta la volontà di affrontare il problema non solo dal punto di vista strutturale, ma anche da un punto di vista sociale.

Proprio in questo bando si evidenzia il cambiamento: l'amministrazione non offre al territorio solo strutture, ma si pone anche il problema di offrire un servizio, diffuso in maniera più capillare possibile. Continuando a tenere un legame con il passato, si tenta di coniugare l'aspetto strutturale a quello di soddisfare la domanda del servizio sul territorio.

Nel bando 2006 l'interesse per i presidi della prima infanzia si manifesta chiaramente come l'interesse per un servizio a carattere sociale, che deve essere diffuso nel territorio e deve rispondere alle sue esigenze. Si giunge a riflettere sulla qualità del servizio.

Come abbiamo già visto, nel bando 2006 il criterio per la gestione dell'asilo nido ha più un carattere educativo che di reale distinzione, ma ciò non toglie che la concezione dei servizi per l'infanzia va mutando.

Considerando il passaggio dal bando 2003 al bando 2006, possiamo quindi individuare dei legami con il passato, ma anche una strada tracciata per il futuro.

### 4. L'istruttoria : l'espressione delle preferenze

I Dossier di candidatura pervenuti, devono essere esaminati secondo gli aspetti determinati nel bando. Le candidature devono contenere tutti i documenti richiesti. Tali documenti esprimono non solo l'aspetto progettuale della proposta, ma anche la conformità formale.

**Aspetto documentale:** documenti richiesti:

- Progetto preliminare ai sensi art. 16 L. 109/94 e s.m.;
- Atto formale di approvazione del progetto preliminare e del relativo piano finanziario;

- Documentazione fotografico che identifichi chiaramente l'immobile oggetto d'intervento.

### **Aspetto progettuale**

- Elaborati grafici (ad esempio la planimetria, la distribuzione dei locali etc...)

NB: Il progetto deve essere approvato dall'ente promotore dell'istanza di finanziamento. La Regione valuta la conformità del progetto ai requisiti tecnico normativi.

### **4.1 Le fasi dell'istruttoria**

L'istruttoria si apre quando i soggetti ammessi alla partecipazione al bando consegnano i dossier di candidatura, questi vengono inviati alla Regione Piemonte via posta o consegnate personalmente. In questo momento si apre l'istanza di contributo.

Il dossier di candidatura contiene il progetto preliminare e l'atto formale di approvazione (come previsto dal codice unico degli appalti).

Se mancano dei documenti alla consegna del dossier di candidatura, l'istanza deve essere comunque accolta. Infatti in base alla legge regionale sul procedimento amministrativo 7/2005 (L.241/90) occorre comunque procedere all'istruttoria della documentazione pervenuta, anche se manifestamente incompleta, pertanto l'ufficio cura l'istruttoria.

Una volta terminato l'esame di tutti i dossier di candidatura pervenuti si effettua la conferma dei finanziamenti riferita alle istanze complete; in seguito si escludono le istanze incomplete dal beneficio contributivo emettendo un provvedimento formale del responsabile del procedimento che esclude l'istanza illustrando (perché d'obbligo) adeguatamente la motivazione di esclusione.

Come ho precedentemente detto, la procedura del bando 2006 ha escluso le sollecitazioni durante la prima fase dell'istruttoria, se i dossier di candidatura non sono corredati di tutti i documenti richiesti verranno esclusi, questo consente non solo di velocizzare i tempi dell'istruttoria, ma anche di selezionare immediatamente i candidati che sin dall'inizio si dimostrano attenti e corretti nella redazione del dossier.

Una volta terminato l'esame di tutte le istanze presentate si stila la graduatoria e vengono assegnate le quote contributive fino all'esaurimento dei fondi a disposizione. Gli enti in graduatoria che non riescono ad ottenere il contributo risultano comunque idonei<sup>4</sup>, in attesa di un eventuale futuro finanziamento.

A questo punto si passa ad una seconda fase: la concessione del contributo.

Gli enti assegnatari devono inoltrare, entro 180 giorni dalla comunicazione formale di assegnazione, tutti gli atti necessari (elencati nel bando) per la formale e definitiva concessione del contributo regionale.

L'assegnazione del contributo è infatti diversa dalla concessione dello stesso.

La Regione attua la concessione del contributo solo dopo che l'ente assegnatario ha inoltrato tutti gli atti richiesti per la concessione e l'erogazione.

---

<sup>4</sup> Mi sembra utile ricordare che esiste una sostanziale differenza tra enti assegnatari ed enti idonei. Gli assegnatari sono in testa alla classifica e ad essi è stato assegnato il contributo in base al costo totale del progetto. Gli enti idonei sebbene siano in graduatoria non hanno un contributo, ma devono attendere nuovi finanziamenti da parte della regione.

Elemento fondamentale per la concessione del contributo è la consegna del progetto definitivo corredata di tutti gli altri documenti necessari.

Se dovessero mancare alcuni documenti necessari alla concessione del contributo, la Regione informa l'ente assegnatario degli atti mancanti per la concessione del contributo, sospendendo in contemporanea i termini del procedimento.

Decorso 90 giorni dalla suddetta comunicazione, in caso di mancato riscontro si inoltra nuova comunicazione formale che fissa in ulteriori 90 giorni il termine ultimo per l'inoltro degli elementi richiesti, pena la revoca della assegnazione. Decorso tale termine, in mancanza degli atti, si provvede all'emissione dell'atto formale di revoca.

Se, al contrario, il progetto definitivo viene presentato in maniera corretta e completa, la Regione dà all'ente assegnatario la concessione per cominciare i lavori. A questo punto l'ente assegnatario può indire la gara d'appalto.

Se l'ente assegnatario indice gara d'appalto prima della concessione di contributo, questo viene revocato.

Il bando 2006, per velocizzare le fasi dell'istruttoria ed arrivare con maggiore rapidità alla concessione del contributo, contiene una nuova regola d'ordinamento: se il dossier di candidatura contiene il progetto definitivo viene inserito in testa alla graduatoria, precedendo la graduatoria delle istanze presentate con il progetto preliminare.

Questo significa che indipendentemente dal punteggio ottenuto durante l'istruttoria chi consegna direttamente il progetto definitivo occuperà i primi posti della graduatoria e potrà ottenere la concessione in tempi molto rapidi.

In questo modo, non solo si intende sveltire l'istruttoria, ma si intende premiare chi si presenta maggiormente preparato ad affrontare l'esecuzione dei lavori e desideroso di costruire e gestire un asilo nido.

Ancora non conosciamo quali potrebbero essere gli esiti di tale scelta, dato che è la prima volta che si applica tale procedura. Non possiamo neanche dire quanti enti saranno capaci di cogliere tale occasione.

L'unico rischio che si può intravedere è che il personale addetto all'istruttoria si trova costretto a fare un'istruttoria approfondita e dettagliata, perché esamina direttamente un progetto definitivo, che una volta approvato non può essere più respinto. In questo modo è più semplice commettere errori nella valutazione nelle domande, per esempio sui costi e l'entità di contributo.

Dopo la concessione del contributo c'è la terza fase :l'erogazione del contributo. Questa che avviene in quattro rate.

Ogni rata viene erogata secondo lo stato di avanzamento dei lavori e dopo l'invio dei documenti richiesti dal bando per ogni singola rata.

Ad esempio, per l'erogazione della prima rata è necessario presentare, tra gli altri atti, il contratto di appalto dei lavori.

La seconda rata verrà erogata quando lo stato di avanzamento dei lavori sarà al 30% dei lavori in contratto, la terza rata alla fine dei lavori e la quarta alla presentazione del Certificato di Collaudo.

Spesso i beneficiari non rispettano il loro crono programma e le varianti in corso<sup>5</sup> d'opera sono all'ordine del giorno.

Le perizie di variante non sono oggetto di approvazione regionale, perché l'approvazione dei progetti spetta all'ente promotore dell'iniziativa.

---

<sup>5</sup> La variante in corso d'opera varia il progetto tecnico, ma non l'importo complessivo del costo dei lavori.  
Art.132 n.163 aprile 2006

La variante in corso d'opera deve essere approvata dall'ente e comunicata alla regione, questo modifica e allunga spesso i tempi di esecuzione dei lavori, in questo modo anche le incombenze amministrative della regione vengono aggravate.

La Regione deve infatti autorizzare il prolungamento dei lavori o l'erogazione delle rate o a volte modificare il quadro economico e deve attentamente monitorare tutte e variazioni di costo di realizzazione dell'intervento, in rapporto agli atti di contabilità dei lavori che l'ente titolare del finanziamento deve produrre alla regione.

Qui di seguito ho schematizzato le fasi dell'istruttoria e le relativa difficoltà.

### **Fasi dell'istruttoria**

	<b>Attività</b>	<b>Difficoltà</b>
<b>Fase 1</b>	Istruttoria progetti preliminari	Documentazione inviata incompleta
<b>Fase 2</b>	Istruttoria progetti definitivi	Documentazione inviata incompleta
<b>Fase 3</b>	Erogazione del contributo	Varianti in corso d'opera e allungamento dei tempi

## **4.2 Procedura di valutazione**

Come ho già detto, la Regione Piemonte si occuperà di valutare e finanziare solo l'azione di "aumento dei posti disponibili", quindi descriverò solo la procedura di valutazione dei progetti che intendono realizzare quest'azione.

L'oggetto della valutazione è un progetto che intenda creare nuovi asili nido o micronidi, o un progetto che intenda aumentare la capacità ricettiva di un presidio esistente.

La documentazione richiesta per la valutazione consta di tutti i documenti che descrivono il progetto strutturale del presidio e dei suoi relativi costi, l'atto costitutivi dell'ente proponente, la relazione illustrativa del progetto gestionale e organizzativo e gli atti comprovanti le caratteristiche demografiche del territorio in cui il presidio verrà realizzato.

I progetti potranno essere presentati solo alla pubblicazione del bando, entro la data di scadenza stabilita.

Dopo aver raccolto tutte le istanze di contributo (progetti pervenuti) inviate entro la data stabilita, le attività che vengono svolte sono:

- 1. Verifica formale**
- 2. Verifica di conformità**
- 3. Valutazione di merito**
- 4. Ordinamento**

La verifica formale dei dossier di candidatura pervenuti avviene per ordine di arrivo dei dossier.

Questa consiste nell'accertare se le condizioni di presentazione espresse dal bando sono state rispettate: rispetto dei termini di presentazione, luogo e modalità di consegna, uso della modulistica richiesta, modulistica completa. Bisogna anche tener conto della legittimità della richiesta, cioè controllare se il proponente è uno dei soggetti indicati dal bando.

Tutte le istanze pervenute devono essere sottoposte a verifica formale, anche quelle manifestamente incomplete (l.r. 7/2005). Inoltre dopo la verifica formale l'esclusione deve essere comunicata all'ente proponente e motivata in maniera adeguata.

Ovviamente questo aggrava il lavoro di chi esegue la procedura di valutazione.

La verifica di conformità consiste nella conformità del progetto ai parametri tecnico normativi espressi dal bando e dalle leggi a cui fa riferimento. Nel nostro caso questa verifica viene eseguita non solo tenendo conto dell'ordine di arrivo dei dossier, ma anche privilegiando quei dossier che contengono il progetto definitivo.

Nel caso della procedura che stiamo esaminando, questa fase richiede molto tempo ed un attento lavoro. Infatti bisogna valutare la conformità formale dei progetti inerenti la struttura dell'asilo nido o dei micro-nidi alla seguente normativa:

- L.r. 3/73 e s.m.
- "Linee guida per la progettazione di un asilo nido" approvato con dd.g.r.nn. 54-3346 del 08/06/1975 e n. 77-3869 del 07/07/1976
- d.g.r. 28-9454 del 26/05/2003 (per i micro-nidi)

Dopo aver appurato che il progetto strutturale è conforme alle caratteristiche richieste dalla normativa si passa alla valutazione di merito. Questa consiste nel dare delle preferenze ad un dossier di candidatura rispetto ad un altro in riferimento ai vari aspetti.

Viene assegnato un punteggio ad ogni dossier di candidatura in riferimento ai seguenti aspetti:

- Costo dell'intervento, da 1 a 6 punti;
- Tipologia dell'intervento, da 1 a 5 punti;
- Densità demografica (della popolazione 0-2 anni) del comune in cui ricade il presidio da 0 a 10 punti;
- Crescita demografica del comune in cui ricade il presidio, da 0 a 5 punti;
- Elaborazione della relazione illustrativa del progetto organizzativo-gestionale, da 0 a 3 punti;
- Presidio localizzato in Comuni privi di servizi per la prima infanzia, 3 punti;
- Presidio che accoglie bambini anche dai Comuni limitrofi, 0 o 5 punti;
- Intervento seguito su un immobile già esistente, 2 punti;
- Servizio realizzato ad integrazione di una scuola d'infanzia, 2 punti;
- Intervento proposto da un Ente che non ha beneficiato di finanziamenti regionali negli ultimi 5 anni, 1 punto;
- Attenzione del progetto alla sostenibilità ambientale, 2 punti.

Quando la valutazione di merito è conclusa, ad ogni dossier di candidatura è stato assegnato un punteggio. A questo punto si stila la classifica in base alle seguenti regole di ordinamento:

- I dossier di candidatura corredati di progetto definitivo vengono collocati in testa alla graduatoria, precedendo la graduatoria dei dossier contenenti il progetto preliminare;
- In base al punteggio ottenuto nella valutazione di merito;
- In caso di parità di punteggio i dossier saranno collocati in graduatoria in ordine crescente d'importo contributivo;

- In caso la parità perduri, i dossier di candidatura verranno inseriti in graduatoria in ordine decrescente in funzione alla popolazione residente del comune in cui ha sede il presidio.

Ho individuato anche delle regole di finanziamento, in base alle quali verranno finanziati alcuni progetti piuttosto che altri:

- Viene finanziato almeno un progetto per provincia;
- Viene ammesso a contributo al massimo un progetto proposto dallo stesso ente;
- Vengono ammessi a contributo al massimo due progetti proposti da Comuni capoluoghi di provincia;

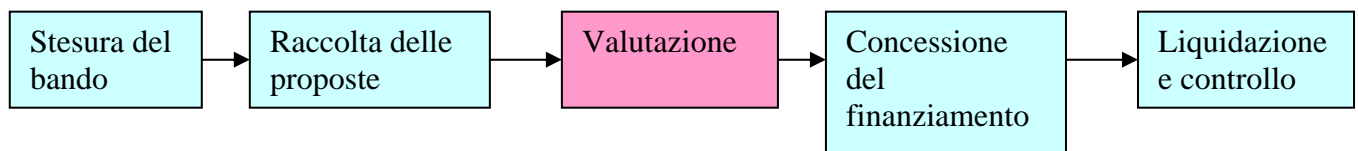
L'attività di valutazione viene svolta esclusivamente dai funzionari assegnati al progetto "Una rete di servizi per l'infanzia", il personale destinato al progetto è composto in tutto da tre persone: 2 funzionari (di cui uno lavoratore part-time) ed il dirigente di progetto.

Questi si occupano di svolgere l'istruttoria seguendo personalmente l'intero processo dell'istanza di contributo di cui si assumono la responsabilità, dall'arrivo del dossier alla conclusione dei lavori.

#### 4.3 Il Processo in cui è inserita la procedura di valutazione

Il processo che andrò a descrivere è riconducibile alla tipologia classica, perché è interamente gestito dalla Regione Piemonte o più precisamente dal progetto "Una rete di servizi per l'infanzia" che fa parte del settore Politiche sociali della Regione .

Attraverso il seguente schema rappresenterò il processo :



Il processo ha inizio con la stesura del bando e la sua pubblicazione.

Le proposte vengono raccolte in un arco di tempo che va dalla pubblicazione del bando alla scadenza dei termini di presentazione indicata nel bando stesso.

La valutazione, descritta nel paragrafo precedente, è una delle attività del processo che necessitano di una quantità di tempo e di attenzione maggiore. L'ammontare della contribuzione viene stabilito proprio in questa fase, perché è oggetto di valutazione.

Dopo aver stilato la graduatoria, si passa alla concessione del contributo. Questo viene assegnato partendo dalla testa della graduatoria fino all'esaurimento dei fondi assegnati.

Come ho già detto, i progetti in graduatoria, ai quali non viene concesso il contributo, restano in attesa di ulteriori fondi.

Infine la liquidazione ed il controllo, fase che ho già descritto nel paragrafo 4.1.

Questa è la fase che richiede più tempo e più attenzione delle altre ed è quella che presenta maggiori intoppi, perché la Regione deve occuparsi non solo di erogare il contributo, ma

anche di controllare lo stato di avanzamento lavori e le spese. Spesso queste attività vengono aggravate da richieste di variazione dei tempi d'esecuzione, che appaiono il motivo più frequente di ritardo sui tempi di conclusione dell'opera e la causa principale di sovraccarico di lavoro dell'attività in Regione.

## Cap. 3 Limiti e proposte di miglioramento

### 1. Limiti e possibili miglioramenti nella struttura del bando 2006

Durante lo svolgimento del mio stage nella Direzione Politiche Sociali alcuni avvenimenti di carattere politico e amministrativo hanno spesso modificato le sorti del bando, ma durante questo percorso le richieste della committenza sono rimaste sostanzialmente invariate.

Il sistema multicriteri del bando 2006 permette l'espressione delle preferenze sui progetti pervenuti?

L'istruttoria permette di esprimere tali preferenze in modo agevole?

Quali miglioramenti si possono suggerire?

La mia ricerca è tesa a rispondere a questi interrogativi.

Riesaminerò in maniera più schematica le mie riflessioni, cercando di evidenziare le caratteristiche di questo bando e di suggerire dei miglioramenti, dove sia necessario.

#### 1.1 Azione di "Conservazione dei presidi esistenti".

Gli obiettivi di questa "azione" sono:

- migliorare l'aspetto strutturale degli asili di più antica costruzione;
- diffondere il servizio nella Regione Piemonte nella maniera più equa possibile;
- contenere i costi spettanti alla Regione.

Affinché le preferenze vengano espresse in maniera agevole è necessario che i criteri non siano in contraddizione tra loro, cioè che abbiamo una certa coerenza e generino delle relazioni di preferenza corrispondenti agli obiettivi che ci siamo preposti.

Ripropongo la griglia dei criteri elaborata per quest'azione:

Dimensioni	Criteri
Risorse limitate	Costo del progetto
Aspetto strutturale	1)Capacità ricettiva 2)Collocazione territoriale
Equità di diffusione del servizio	1) Privilegiare asili che accolgono bambini di altri comuni

Esaminando la griglia possiamo notare che i diversi criteri non sono in contraddizione tra loro, esiste una certa coerenza che di certo aiuta ad esprimere le preferenze in maniera agevole.

L'aspetto strutturale viene valutato attraverso due criteri diversi, sarebbe auspicabile che ad ogni aspetto dell'azione corrisponda un solo criterio che valuti quell'aspetto.



## 1.2 Azione di “Aumento posti disponibili all’interno della Regione”.

Gli obiettivi che si vogliono raggiungere in questo caso sono:

- aumentare l’offerta del servizio sul territorio;
- contenere i costi spettanti alla Regione;
- capacità dei beneficiari di gestire il servizio;
- sostenibilità ambientale della struttura.

Questi obiettivi corrispondono ai diversi aspetti che un progetto deve tenere in considerazione. Il progetto presentato deve essere in grado di aumentare l’offerta del servizio, di offrire strutture adeguate, di offrire un servizio di qualità (capacità gestionale) e non per ultimo avere dei costi contenuti. Tutti gli obiettivi spingono alla creazione di un progetto coerente.

A mio avviso esistono in questo caso degli aspetti trascurati che descriverò in seguito.

Passo ora all’ analisi dei criteri corrispondenti ad ogni aspetto per comprendere se la griglia di criteri elaborata sia adatta a selezionare i progetti capaci di realizzare gli obiettivi precedentemente elencati.

<b>Dimensioni</b>	<b>Criteri</b>
Risorse scarse	1) basso costo del progetto 2) integrazione del servizio con le scuole per l’infanzia
Domanda del servizio	1) preferisco gli asili nido con una ricezione più ampia 2) privilegio le zone con una popolazione infantile più ampia 3) privilegio le zone che hanno una maggiore crescita demografica
Gestione del servizio	1) capacità gestionale
Aspetto strutturale	1) attenzione alla sostenibilità ambientale

Anche in questo caso, i criteri, come gli obiettivi, non sono in contraddizione tra loro. Inoltre vorrei evidenziare che per l’ambito “risorse scarse” e per l’ambito “domanda del servizio” corrispondono più criteri. Sarebbe più opportuno creare un unico criterio che valuti quell’aspetto.

## 2. Proposte di miglioramento

Esistono, a mio avviso, degli aspetti trascurati nella struttura della selezione dei progetti.

Come ho spiegato esiste una forte attenzione da parte della Regione a contenere i costi, una maniera per raggiungere questo scopo è quella di spingere i beneficiari a cercare dei co-finanziatori che partecipino alle spese del progetto.

Il realtà l’attuale bando consente di includere dei co-finanziatori nella procedura. Come ho spiegato nel precedente capitolo, il criterio che spinge a tenere basso il costo del progetto può essere un incentivo a cercare nuovi finanziatori, ma fino ad ora nessun progetto presentato ha avuto questa caratteristica.

Sarebbe possibile migliorare la selezione dei progetti incentivando i partecipanti a cercati altri finanziatori stimando in qualche maniera la loro capacità di attirare nuovi finanziatori (l’indice di capacità di investimento C/I presentato nel cap 1 ne è un esempio).

Un altro importante aspetto, che è stato trascurato, è la capacità della struttura di accogliere i propri utenti. Ovviamente esistono delle leggi regionali che dettano le regole di progettazione

dei presidi per l'infanzia<sup>6</sup>. Queste precetti sono delle regole di selezione: i progetti che non contengono i requisiti predisposti dalla legge vengono esclusi.

A mio avviso sarebbero necessarie anche delle regole di ordinamento che premiano quel progetto che dimostri una *maggiore attenzione agli utenti della struttura*.

Questo aspetto del progetto non è facile da realizzare perché gli utenti della struttura sono diversi: i bambini lattanti, i divezzi e le insegnanti. Queste tre tipologie hanno esigenze diverse: le insegnanti hanno bisogno di una struttura in cui è facile muoversi e in cui è facile tenere d'occhio la situazione. I bambini divezzi imparano a camminare, hanno bisogno di uno spazio sicuro che dia loro la possibilità di muoversi liberamente, proteggendoli da possibili incidenti.

Elementi strutturali come: strutture preventive per gli incidenti, isolamento e confort acustico, punti luce adatti all'altezza del bambino, attenzione alla scelta dei materiali e ai colori delle sale; tutti possono essere elementi che privilegiano un progetto piuttosto che un altro.

Un altro aspetto strutturale da considerare è l'uso delle sale in base all'utenza. Potrebbe infatti capitare che durante il corso degli anni l'età dei bambini iscritti all'asilo nido si modifichi. In alcuni periodi si potrebbe avere una maggioranza di lattanti e qui si ha bisogno di un grande spazio per le cullette, mentre in altri periodi l'asilo nido potrebbe ospitare una maggioranza di bambini divezzi che hanno bisogno di spazi per giocare. Sarebbe auspicabile che il progetto strutturale lasci al personale la possibilità di ridefinire gli spazi della struttura a seconda delle esigenze e dei cambi d'utenza.

Per ultimo, ma non di minore importanza, è la chiarezza espositiva del bando. Ritengo importante che il bando sia immediatamente comprensibile dal lettore. Questo aspetto potrebbe essere utile a diminuire il lavoro in ufficio. Infatti, durante la procedura gli amministratori tengono un contatto costante con i beneficiari, diminuire il numero i telefonate ricevute potrebbe di certo alleggerire il loro lavoro. Nel seguente sottoparagrafo illustro un esempio.

## 2.1 Chiarezza espositiva

Sarebbe auspicabile che l'introduzione al bando indicasse in modo chiaro gli obiettivi che si vogliono raggiungere con il finanziamento pubblico assegnato.

L'introduzione al bando 2006 dichiara che il nido è concepito come luogo di incontro e socializzazione dei bambini, sottolineando l'importanza del coinvolgimento dei genitori nell'attività educativa e didattica. L'asilo nido non viene più presentato come un luogo di custodia, in sostegno all'attività lavorativa dei genitori, ma come un servizio per il bambino, in grado di educare e di potenziare le sue capacità.

L'obiettivo è potenziare il servizio sul territorio, come viene dichiarato, in maniera sintetica, nel paragrafo 3 del bando, intitolato appunto "Obiettivi".

Una chiara e precisa dichiarazione dei propositi da raggiungere sarebbe il miglior punto di partenza per il buon esito della politica.

Anche l'esposizione dei criteri potrebbe essere espressa in maniera più chiara al lettore, ne riporto qui di seguito un esempio.

---

<sup>6</sup> L.R. 3/73 e s.m.; "Linee guida per la costruzione di asili nido" estratto del capitolato tipo per la costruzione di asili nido approvato con D.G.R. nn.54-3346 del 8/06/1975 e nn.77-3879 del 7/07/1976; requisiti per la realizzazione di micronidi di cui alla D.G.R. n. 28-9454 del 26/05/2003 e s.m.

Criterio esposto nel bando 2006:

### **DENSITA' DEMOGRAFICA DELLA POPOLAZIONE INFANTILE**

Servizio che ricade in comuni con popolazione bambina 0-2 anni superiore a : (punti 7)

Provincia Torino	190
Provincia Alessandria	50
Provincia Asti	45
Provincia Biella	50
Provincia Cuneo	60
Provincia Novara	105
Provincia VCO	50
Provincia Vercelli	45

Servizio che ricade in comuni con popolazione bambina 0-2 anni compresa tra : (punti 3)

Provincia Torino	60 – 189
Provincia Alessandria	15 – 49
Provincia Asti	15 – 44
Provincia Biella	15 - 49
Provincia Cuneo	20 - 59
Provincia Novara	35 - 104
Provincia VCO	15 - 49
Provincia Vercelli	15 - 44

Servizio che ricade in comuni con popolazione bambina 0-2 anni inferiore a: (punti 1)

Provincia Torino	60
Provincia Alessandria	15
Provincia Asti	15
Provincia Biella	15
Provincia Cuneo	20
Provincia Novara	35
Provincia VCO	15
Provincia Vercelli	15

## Motivazioni

Le tabelle non appaiono immediatamente comprensibili ed utilizzabili dal lettore per vari motivi.

Innanzitutto perché il titolo della tabella: “*servizio che ricade in comuni con popolazione bambina superiore a...*” lascia intendere che il soggetto della tabella sia “*il servizio*”.

Proseguendo nella lettura della tabella si ha un momento di smarrimento, dato che il soggetto della tabella è “*la media regionale della popolazione infantile*”, è necessario quindi fare un sforzo per ricostruire il nesso tra titolo e contenuto della tabella.

Di conseguenza è difficile comprendere qual è il significato del numero 190, che rappresenta in effetti la media della popolazione infantile nella provincia di Torino, ma questo non è spiegato né nel titolo del criterio, né nel titolo della tabella.

Sarebbe auspicabile che il soggetto della tabella fosse lo stesso contenuto nel titolo della tabella e che ogni colonna della tabella abbia un titolo.

Dobbiamo chiederci, a questo punto, chi leggerà queste tabelle e a quale scopo le userà?

I nostri lettori sono gli enti che rispondono al bando, il loro principale interesse è riuscire a comprendere, nel modo più immediato possibile, quanti punti gli verranno assegnati in base ad un particolare caratteristica del progetto. Per questo sarebbe utile spiegare lo scopo del criterio prima di introdurre le tabelle.

Dato che ad ogni provincia è assegnato un punteggio, sarebbe più chiaro fare una tabella per ogni provincia, di modo tale che il lettore legga solo la tabella della sua provincia di appartenenza, tralasciando i dati delle altre province. Questo potrebbe sembrare ripetitivo, ma di certo è più comodo per il lettore.

Per una maggiore chiarezza è utile che ogni colonna abbia un titolo, che specifichi il significato dei numeri contenuti al suo interno, e che ad ogni riga corrisponde un punteggio, immediatamente individuabile.

## PROPOSTA

### DENSITA' DEMOGRAFICA DELLA POPOLAZIONE INFANTILE

Questo criterio intende premiare i presidi che si trovano in comuni con una popolazione infantile (0-2 anni) superiore alla media della provincia di appartenenza. A quei Comuni che hanno una popolazione infantile inferiore alla media provinciale verrà assegnato comunque un punteggio, seppure inferiore.

Scegliendo la propria provincia, si leggerà nella tabella il punteggio assegnato ad ogni livello di popolazione infantile.

### Provincia di Torino

<b>Media della popolazione infantile (0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 190 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 60-190 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 60 bambini	<b>1 punto</b>

### **Provincia di Alessandria**

<b>Media della popolazione infantile (0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 50 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 49-15 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 15 bambini	<b>1 punto</b>

### **Provincia di Asti**

<b>Media della popolazione infantile (0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 45 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 44-15 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 15 bambini	<b>1 punto</b>

### **Provincia di Biella**

<b>Media della popolazione infantile (0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 50 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 49-15 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 15 bambini	<b>1 punto</b>

### **Provincia di Cuneo**

<b>Media della popolazione infantile(0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 60 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 59-20 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 20 bambini	<b>1 punto</b>

### **Provincia di Novara**

<b>Media della popolazione infantile(0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 105 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 104-35 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 35 bambini	<b>1 punto</b>

### **Provincia di Verbano-Cusio-Ossola**

<b>Media della popolazione infantile(0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 50 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 49-15 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 15 bambini	<b>1 punto</b>

### **Provincia di Vercelli**

<b>Media della popolazione infantile(0-2 anni)</b>	<b>Punteggio assegnato</b>
Superiore a 45 bambini	<b>7 punti</b>
Compresa tra 44-15 bambini	<b>3 punti</b>
Inferiore a 15 bambini	<b>1 punto</b>

## **Siti consultati**

- [www.istitutodegliinnocenti.it](http://www.istitutodegliinnocenti.it)
- [www.bosettiegatti.it](http://www.bosettiegatti.it)
- [www.istat.it](http://www.istat.it)
- [www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it)
- [www.regione.piemonte.it/stat/bdde/index.htm](http://www.regione.piemonte.it/stat/bdde/index.htm)
- [www.diritto.it](http://www.diritto.it)