

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

nell' Adunanza congiunta dell'8 marzo 2012

\* \* \*

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 25/2009/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l' esercizio 2010;

vista la relazione dei Consiglieri istruttori, dott. Giovanni Coppola e dott.ssa Sonia Martelli, concernente gli esiti dell'indagine condotta su "*Fondo per le politiche della famiglia*";

vista l'ordinanza in data 13 febbraio 2012 con la quale il Presidente della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il I ed il II Collegio per l'adunanza dell'8 marzo 2012, al fine

della pronuncia, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 747 del 3 febbraio 2012 con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione:

- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia;
- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale;
- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio del controllo interno;
- Al Ministero dell'Economia e delle Finanze –Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

preso atto della memoria trasmessa dal Dipartimento per le politiche della famiglia in data 2 marzo 2012;

uditi i relatori, Cons. Giovanni Coppola e Cons. Sonia Martelli;  
comparsi:

per il Dipartimento per le politiche della Famiglia:

il dott. Roberto Marino, Capo del Dipartimento;

la dottoressa Francesca Gagliarducci, Direttore Generale dell'Ufficio II;

il dott. Angelo Mari, Direttore Generale dell'Ufficio I;

l'Avv. Veronica Messinetti, Dirigente, Ufficio per il Controllo interno.

### **DELIBERA**

di approvare con talune modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio la Relazione concernente il " Fondo per le politiche della famiglia";

**ORDINA**

Che la presente deliberazione e l'unita relazione – ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 20/94 così come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – siano trasmesse a cura della Segreteria della Sezione:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza delle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche per la famiglia;
- al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Gabinetto del Ministro.

L'Amministrazione interessata comunicherà alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266/2005.

Adotterà entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati.

La presente delibera e l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e

per effetti dell'art. 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del referto al Parlamento sul rendiconto Generale dello Stato, anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

Il Presidente

(Dott. Giorgio CLEMENTE)

I RELATORI

(Cons. Giovanni COPPOLA)

(Cons. Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

2 APRILE 2012

IL DIRIGENTE

(Dott.ssa Cesira CASALANGUIDA)



# *Corte dei conti*

**Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle amministrazioni dello Stato**

***Fondo per le politiche della famiglia***

**RELATORI**

***Cons. Giovanni Coppola***

***Cons. Sonia Martelli***

SINTESI DELLA RELAZIONE.....	3
INTRODUZIONE .....	5
1. FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA .....	9
2. EVOLUZIONE DELLE RISORSE ATTRIBUITE AL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA...	11
3. ANALISI FINANZIARIA .....	20
4. INTERVENTI DI CONCILIAZIONE TRA TEMPI DI VITA E DI LAVORO DI CUI ALL'ART. 9 DELLA LEGGE 8 MARZO 2000, N.53 .....	30
4.1. <i>Interventi di cui alla lettera A</i> .....	30
4.2. <i>Interventi di cui alla lettera B</i> .....	30
4.3. <i>Interventi di cui alla lettera C</i> .....	31
4.4. <i>Interventi di cui alla lettera D</i> .....	31
5. LE FIGURE PROFESSIONALI EMERGENTI NEL CAMPO DELLA CONCILIAZIONE .....	33
6. L'EVOLUZIONE DEGLI INTERVENTI.....	36
7. MONITORAGGIO DEI PROGETTI .....	38
7.1 <i>Profili critici degli interventi di cui alla lettera A) e B) e D)</i> .....	45
7.2 <i>Profili critici degli interventi di cui alla lettera C)</i> .....	47
7.3 <i>Profili critici di carattere generale</i> .....	48
8. L'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA .....	53
8.1 <i>PIANO NAZIONALE DELLA FAMIGLIA</i> .....	57
9.INTERVENTI PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA TERRITORIALE DEI SERVIZI SOCIO EDUCATIVI (Piano Nidi).....	58
9.1 <i>Evoluzione del sistema normativo</i> .....	58
9.2 <i>Riflessioni sul Piano per lo sviluppo dei servizi socio educativi emerse in sede di     conferenza nazionale sulla Famiglia (Milano 8/10 novembre 2010)</i> .....	66
10. FONDO DI CREDITO PER I NUOVI NATI.....	67
10.1 <i>Gestione del Fondo – La CONSAP</i> .....	68
10.2 <i>Schema procedurale per l'erogazione dei finanziamenti</i> .....	70
10. <i>Attività del Fondo</i> .....	71
11. ADOZIONI INTERNAZIONALI .....	73
11.1 <i>La Commissione per le adozioni internazionali</i> .....	76
12. SPERIMENTAZIONE DI INIZIATIVE PER L'ABBATTIMENTO DEI COSTI DEI SERVIZI, PER LE FAMIGLIE CON NUMERO DI FIGLI PARI O SUPERIORE A QUATTRO, PER LA RIORGANIZZAZIONE DEI CONSULTORI FAMILIARI, LA QUALIFICAZIONE DEL LAVORO DELLE ASSISTENTI FAMILIARI E PER IL RITORNO NELLA COMUNITA' FAMILIARE DEI NON AUTOSUFFICIENTI.....	79
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	86
RACCOMANDAZIONI FINALI .....	91

## **SINTESI DELLA RELAZIONE**

L'Indagine svolta ha tenuto conto della particolarità delle Politiche per la Famiglia che costituiscono un settore di grande rilievo nell'ambiente più ampio delle Politiche sociali, perché, da un lato il Sistema Famiglia copre un livello significativo delle esigenze di assistenza, sia nei confronti dei minori che degli anziani e, dall'altro lato fa emergere le problematiche tipiche delle "Pari opportunità".

Con la legge 17 luglio 2006, n. 233, la competenza in materia di Politiche della Famiglia torna nell'area della Presidenza del Consiglio, dopo un periodo di attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene intestata ad una specifica "Struttura di missione" che nel 2009 si consolida nella forma dipartimentale, a dimostrazione dell'esigenza di un'attribuzione "stabile" delle competenze in un ambito di tale rilevanza sociale.

Dal momento dell'istituzione dell'apposito Fondo, avvenuta nel 2006, sono state ivi concentrate le risorse attribuite alla finalità complessiva delle Politiche familiari ed articolate per interventi, mediante un apposito decreto annuale di ripartizione.

Tali risorse, dapprima esigue (3 milioni nel 2006 e 10 milioni di euro nel 2007), raggiungono significativi livelli soprattutto nel quadriennio 2007-2010, con stanziamenti medi annuali nell'ordine dei 200 milioni, per poi diminuire sensibilmente, nel 2011, a 51 milioni, poi ulteriormente ridimensionati (Vedi cap. 1, pag 9).

Va sottolineato come, a fronte di tali stanziamenti, gli impegni risultino piuttosto limitati ed ulteriormente limitati i pagamenti sulla massa impegnabile fino a tutto il 2010, per trovare un sensibile miglioramento sul capitolo concernente gli interventi di competenza regionale al 31/12/2011. (Vedi cap. 3, pag.25 e ss.).

L'attività del Dipartimento, è stata rilevante nell'ambito degli interventi relativi all'area dello sviluppo dei servizi socio-educativi, in un ambito, quindi, di competenza regionale e locale (vedi pag.8 e ss.) per l'azione di guida ed accompagnamento nella fase della progettazione finalizzata alla stipula delle intese con le Regioni, ed alla quale è conseguita l'erogazione delle risorse finanziarie, secondo i decreti di ripartizione.

Il particolare impegno profuso nel piano straordinario per gli asili-nido ha consentito di registrare un sensibile avvicinamento ai Parametri di Lisbona (Vedi cap. 9, pag. 59).

Per quanto attiene agli interventi di competenza statale, particolare attenzione è stata dedicata alla "Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" (Vedi cap 4, pag. 30), prevista dall'art.9 della legge 8 marzo 2000, n.53 e successive modificazioni, che ha condotto ad una sperimentazione specifica con quattro articolazioni, di cui tre (lettere A, B, D) rivolte ai

lavoratori dipendenti ed una (lettera C), rivolta ai lavoratori autonomi (Vedi allegato A) e B) relativo alla descrizione dei progetti).

Sono emersi profili meritevoli di riflessione, sia per la mancanza di un'ottica "Top down", in grado di indirizzare appropriatamente i progetti a finalità diffuse e, come tali, da portare a sistema, piuttosto che, privilegiare l'ottica "bottom up", rivelatasi di scarsa incisività, sia per le dimensioni degli interventi nonché per la loro gestibilità a fattor comune.

Si sottolinea anche la carenza di un sistema di valutazione effettiva dei progetti, laddove essa appare imprescindibile in un contesto politico ed economico come quello attuale italiano, in cui gli obiettivi urgenti da raggiungere sono pesantemente condizionati dalla limitatezza delle risorse a disposizione.

Aspetti critici sono stati rilevati per l'attività dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia (vedi cap. 8. pag.53), in un contesto nel quale si è ancora in attesa del varo del "Piano Nazionale della Famiglia".

Una particolare linea di intervento è quella del "Fondo di credito per i nuovi nati" (Vedi cap. 10, pag. 67) che si sostanzia nell'abbattimento del 50% degli interessi calcolati da parte degli Istituti di credito e nella garanzia per le insolvenze, a carico del Fondo, in relazione ad un finanziamento agevolato, nei limiti di 5.000 euro per beneficiario. Al riguardo si segnala la tendenziale regressività dell'intervento non legato a particolari condizioni socio-economiche, la sua relativa dimensione nonché la sua asistematicità e, comunque la limitata platea dei beneficiari.

Di rilievo (Vedi cap. 11, pag.73) sono state le azioni intraprese dalla "Commissione per le Adozioni internazionali", Autorità italiana preposta all'applicazione della Convenzione de L'Aja, per istruire ed erogare i contributi previsti a parziale ristoro delle spese sostenute per le procedure internazionali, ai sensi degli Accordi bilaterali attualmente in vigore .

L'analisi complessiva resa nella relazione indica, per un contesto di particolare complessità e rilevanza quale quello delle politiche per la famiglia, la forte esigenza di privilegiare un'ottica strutturale e non più frammentata dei bisogni della persona.



## INTRODUZIONE

Le Politiche di sostegno alla famiglia hanno indubbiamente risentito, nel corso del tempo, delle modificazioni che, sul piano dell'organizzazione, hanno interessato sia l'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia le strutture dipartimentali della Presidenza del consiglio.

Infatti, dall'originaria competenza del Dipartimento per le politiche sociali della P.C.M., risalente alla fine degli anni '90, si è passati alla concentrazione in un unico ministero, corrispondente all'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia delle politiche del lavoro sia delle politiche del "Welfare".

Contestualmente al temporaneo scorporo delle Politiche sociali dal Ministero del lavoro, con la creazione del Ministero della Solidarietà, disposta dall'art.6 della legge 17 luglio 2006, n. 233<sup>1</sup>, dall'area delle politiche sociali sono stati avulsi alcuni specifici settori. Infatti, ai sensi dell'art. 19, lettera e, della medesima norma,<sup>2</sup> sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio competenze in materia di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, sostanzialmente poi confermate dal DL 16 maggio 2008 n. 85,

---

<sup>1</sup> E' istituito il Ministero della solidarietà sociale. A detto Ministero sono *trasferiti*, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale: le funzioni attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di politiche sociali e di assistenza, fatto salvo quanto disposto dal comma 19 del presente articolo; i compiti di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari, di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 46 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, e neo comunitari, nonché i compiti di coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati. Restano ferme le attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di politiche previdenziali. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 10 del presente articolo, sono individuate le forme di esercizio coordinato delle funzioni aventi natura assistenziale o previdenziale, nonché delle funzioni di indirizzo e vigilanza sugli enti di settore; possono essere, altresì, individuate forme di avvalimento per l'esercizio delle rispettive funzioni. Sono altresì trasferiti al Ministero della solidarietà sociale, con le inerenti risorse finanziarie e con l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle tossicodipendenze di cui al comma 556 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, i compiti in materia di politiche antidroga attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e' abrogato. Il personale in servizio presso il soppresso dipartimento nazionale per le politiche antidroga e' assegnato alle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fatto comunque salvo quanto previsto dall'art. 12, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni. Sono, infine, trasferite al Ministero della solidarietà sociale le funzioni in materia di Servizio civile nazionale di cui alla legge 8 luglio 1998, n. 230, alla legge 6 marzo 2001, n. 64, e al decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, per l'esercizio delle quali il Ministero si avvale delle relative risorse finanziarie umane e strumentali. Il Ministro esercita, congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana del programma comunitario gioventù.

<sup>2</sup> Le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia nelle sue componenti e problematiche generazionali nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche a favore della famiglia, di interventi per il sostegno della maternità e della paternità, di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, di misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità, di supporto all'Osservatorio nazionale sulla famiglia. La Presidenza del Consiglio dei Ministri subentra al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in tutti i suoi rapporti con l'Osservatorio nazionale sulla famiglia e tiene informato il Ministero della solidarietà sociale della relativa attività. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, unitamente al Ministero della solidarietà sociale, fornisce il supporto all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia di cui agli articoli 2 e 3 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, ed esercita altresì le funzioni di espressione del concerto in sede di esercizio delle funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di «Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari», di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565;

convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121, che ha assunto anche i compiti in materia di politiche antidroga, precedentemente assegnati al Ministero della solidarietà sociale.

La materia che qui interessa, inerente le Politiche per la Famiglia, mentre, per quanto attiene al vertice politico ha visto il cambiamento da Ministro senza portafoglio a Sottosegretario, è stata gestita da una "struttura di missione" che si è consolidata, di recente, nel Dipartimento per le politiche della famiglia<sup>3</sup>, istituito con il DPCM 29 ottobre 2009.

Come spesso sottolineato da questa Corte, anche in questo caso si constata da una parte la circostanza per la quale solo molto raramente strutture per definizione temporanee cessano di esistere al conseguimento dell'obiettivo iniziale, e dall'altra l'inadeguatezza della scelta dell'originario modulo organizzativo, in quanto applicato ad un contesto di particolare rilievo, palesemente non circoscrivibile ad un arco temporale delimitato.

Com'è ovvio la fase relativa al trasferimento delle competenze in materia, ha determinato, in un primo periodo, una *partnership* nella gestione dei progetti specifici.

Il nuovo regime è legato fundamentalmente all'istituzione del "Fondo per le politiche della Famiglia" (con il D.L. 223/2006 convertito con la Legge 248/2006), sul quale si sono progressivamente concentrati tutti gli interventi destinati alla "Famiglia" di pertinenza del Dipartimento delle Politiche per la famiglia, mentre, in precedenza, gli stessi erano gestiti nel contesto più ampio del Fondo delle Politiche sociali, istituito con la legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successivamente riformato con la legge 8 novembre 2000, n. 328.

La materia in oggetto, nella nuova strutturazione del bilancio dello Stato, articolato su Missioni e Programmi a partire dal Disegno di legge di bilancio 2008, è stata inserita nella Missione 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia".

---

<sup>3</sup> «Art. 18-ter (Dipartimento per le politiche della famiglia).

1. Il Dipartimento per le politiche della famiglia è la struttura di supporto per la promozione e il raccordo delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito e a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali.

2. Il Dipartimento cura, avvalendosi dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia ed attraverso la redazione del Piano nazionale per la famiglia, l'elaborazione e il coordinamento delle politiche nazionali, regionali e locali per la famiglia e ne assicura il monitoraggio e la valutazione; concorre, mediante la gestione delle risorse afferenti al Fondo per le politiche della famiglia, al finanziamento delle politiche per la famiglia; promuove e coordina le azioni del Governo dirette a contrastare la crisi demografica e a sostenere la maternità e la paternità; promuove intese in sede di Conferenza unificata relative, tra l'altro, allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, alla riorganizzazione dei consultori familiari, alla qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, alla riduzione del costo dei servizi per le famiglie numerose; promuove, incentiva e finanzia le iniziative di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia; promuove e coordina le azioni del Governo in materia di relazioni giuridiche familiari e di adozioni nazionali ed internazionali; cura l'attività di informazione e di comunicazioni istituzionale in materia di politiche per la famiglia; assicura la presenza del Governo negli organismi nazionali, comunitari e internazionali competenti in materia di tutela della famiglia; fornisce supporto, unitamente alle altre amministrazioni centrali dello Stato competenti, all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

3. Il Dipartimento si articola in non più di due uffici e in non più di quattro servizi. Presso il Dipartimento opera, inoltre, la segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali, disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2007, n. 108.

Tale "missione", peraltro, costituisce un coacervo di interventi eterogenei, assegnati a soggetti con caratteristiche strutturali piuttosto diversificate che vanno dai Ministeri ai Dipartimenti presso la P.C.M..

L'assetto determinatosi a seguito dell'emanazione delle norme citate, per l'area complessiva che corrisponde alla citata "Missione", ha comportato una polverizzazione delle competenze, come reiteratamente osservato da questa Corte in sede di Relazione sul rendiconto generale dello Stato, nel cui ambito sono state più volte sottolineate le distonie sia sul piano organizzativo sia su quello gestionale, date, in primo luogo, dalla pluralità delle strutture chiamate a gestire la materia in discorso, che, come si vedrà in seguito, coinvolge anche le Regioni e le Autonomie locali.

Ciò è stato infatti sottolineato fin dalla Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Settore Welfare - La Solidarietà sociale, la famiglia e i giovani (Vol. III, pag. 437) - : "Anche a livello territoriale, il processo di ridefinizione degli ambiti di competenza, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, ha reso necessario un più profondo rapporto di collaborazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni".

La riforma costituzionale, che ha stabilito una competenza esclusiva delle Regioni in materia di assistenza ed una potestà legislativa concorrente negli altri settori attinenti alle politiche sociali, mantiene in capo allo Stato rilevanti competenze in materia di definizione degli standard di soddisfacimento dei diritti sociali (Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali) e una funzione, in progressiva espansione, di valutazione delle politiche.

Tale problematica ha dato luogo, peraltro, a numerose sentenze della Corte Costituzionale, nel cui ambito è stato più volte ribadito come la generale potestà legislativa dello Stato non possa spingersi, in questo come in altri ambiti, fino alla regolamentazione degli ambiti gestionali oggi di esclusiva competenza regionale e locale.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Corte Costituzionale, Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2009: "Il contenuto della disciplina è riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Al riguardo, si ricorda che «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 387 del 2007). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Si tratta, quindi non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenza n. 282 del 2002)."

Nel nuovo sistema di relazioni tra Stato ed Enti territoriali e locali, una particolare attenzione è stata inoltre dedicata alla determinazione ed all'allocazione delle risorse finanziarie che annualmente vengono destinate alle Regioni per la realizzazione del sistema di interventi in ambito sociale.

Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato come, nell'attesa della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, non siano consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale o concorrente, mentre, nel caso non possa individuarsi un ambito di competenza nettamente prevalente, ha ribadito costantemente l'esigenza di operare attraverso procedure concordate tra Stato e Regioni volte a creare i presupposti per una leale cooperazione.

I tavoli tecnici avviati per coordinare le iniziative del Governo, delle Regioni e delle Autonomie locali per definire interventi sociali da sostenere nell'ambito delle politiche per la famiglia o delle pari opportunità e per coordinare le iniziative volte all'integrazione delle persone immigrate, non hanno pertanto evitato la censura di costituzionalità<sup>5</sup>, con interventi sulle disposizioni contenute nella finanziaria 2007 istitutive di alcuni fondi vincolati."

Analogo problema si è determinato per la tematica relativa agli asili nido, sulla quale, sempre con la legge finanziaria per il 2007, si è intervenuto avviando un programma di azione per lo sviluppo del sistema degli asili nido.

Anche in questo caso, l'intervento è stato sottoposto a censure di costituzionalità; infatti, la Corte Costituzionale, da ultimo con la sentenza 114/2009, ha ulteriormente ribadito quanto già espresso con le sentenze 370/2003 e 320/2004, e cioè che la disciplina normativa in materia di asili nido deve essere ricondotta in via prevalente alla materia istruzione ed, in parte, alla materia della tutela del lavoro, rientranti, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, tra quelle di potestà legislativa concorrente, per le quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni la fissazione della normativa di dettaglio.

Se, da un lato, nel quadro evidenziato di ripartizione delle competenze, la "Missione" continua a vedere coinvolti più soggetti e strutture, con conseguenti criticità sotto il profilo operativo e nel rapporto con gli enti territoriali e locali, le Politiche per la Famiglia, nello specifico contesto del Programma 7 dedicato al "Sostegno alla Famiglia" vedono consolidarsi

---

<sup>5</sup> Corte Costituzionale 50/2008: "E' costituzionalmente illegittimo il comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata» di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. La norma si trova all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. La concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie."

l'affidamento alla struttura dipartimentale e tale processo avrebbe già dovuto consentire di superare quelle distonie evidenziate in sede di esame dei rendiconti dello Stato 2008 e 2009 e la vischiosità delle erogazioni per le iniziative caratterizzate dalle tipologie, particolarmente diversificate, che vengono approfondite in relazione.

## **1. FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA**

Il Fondo per le politiche della famiglia è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'art.19, I comma, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248; contestualmente, si è provveduto a approntare la relativa provvista finanziaria, quantificata in tre milioni di euro per l'anno 2006 e dieci milioni per l'anno 2007.<sup>6</sup>

Successivamente, con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), sono stati analiticamente individuati gli interventi da finanziare tramite il Fondo in discorso, rifinanziando lo stesso con una dotazione di ulteriori 210 milioni di euro per l'esercizio 2007 e di 180 per gli esercizi 2008 e 2009.

Nell'esercizio 2010, viene affiancato al Cap. 858 il capitolo di nuova istituzione 899, destinato agli interventi, pur sempre gravanti sul Fondo, di competenza statale. Pertanto dagli iniziali stanziamenti per 185 milioni di euro, si passa a 101.487.189, con una variazione in diminuzione per circa 83 milioni, a fronte di 123 milioni di euro stanziati sul Cap. 899.

Nel 2011, il ridimensionamento del cap. 858 è molto più consistente, con gli stanziamenti limitati a 51,5 milioni, (52,5 secondo la tabella in gazzetta ufficiale) e, comunque sono effettuati accantonamenti tecnici sui fondi stanziati per l'esercizio 2011 (tabella C L. 13 dicembre 2010, n. 220, legge di stabilità 2011), mentre solamente in seguito alla ripartizione da stabilire in seno alla Conferenza Unificata, verrà effettuata la variazione di bilancio con la quale saranno trasferiti i fondi al Cap. 899.

Va ulteriormente rimarcato che la dotazione iniziale è stata successivamente e in più occasioni ritoccata al ribasso dai tagli derivanti dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per euro 21.075.110 e euro 991.000, dai tagli apportati dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 alla tab. C della legge 220/2010 per euro 21.440 e dagli accantonamenti così detti per la "banda larga" pari a euro 5.316.167, che hanno determinato una consistenza effettiva di 25.062.434.

---

<sup>6</sup>Al fine di promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un fondo denominato «Fondo per le politiche della famiglia», al quale è assegnata la somma di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007.

Tale situazione come si vedrà nell'approfondimento della dinamica finanziaria, non è indifferente ai risultati in termini di spesa effettiva, quanto mai limitati.

La Legge Finanziaria 2007 è, come si è accennato, rilevante non solo sotto il profilo del rifinanziamento delle Politiche della famiglia e della ripartizione del Fondo che deve avvenire d'intesa con la Conferenza unificata - si ricorda, al riguardo che è stato modificato il comma 1252 in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale 50/2008 (cfr. nota 5) - ma, soprattutto, sotto quello degli interventi che vengono identificati<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Art.1

Comma 1250. Il Fondo per le politiche della famiglia di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e' incrementato di 210 milioni di euro per l'anno 2007 e di 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Il Ministro delle politiche per la famiglia utilizza il Fondo: per istituire e finanziare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia prevedendo la rappresentanza paritetica delle amministrazioni statali da un lato e delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali dall'altro, nonche' la partecipazione dell'associazionismo e del terzo settore; per finanziare le iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53; per sperimentare iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro; per sostenere l'attivita' dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'articolo 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269, e successive modificazioni, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451; per sviluppare iniziative che diffondano e valorizzino le migliori iniziative in materia di politiche familiari adottate da enti locali e imprese; per sostenere le adozioni internazionali e garantire il pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali.

Comma 1251. Il Ministro delle politiche per la famiglia si avvale altresì del Fondo per le politiche della famiglia al fine di:

a) finanziare l'elaborazione, realizzata d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di un piano nazionale per la famiglia che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia, nonche' acquisire proposte e indicazioni utili per il Piano e verificarne successivamente l'efficacia, attraverso la promozione e l'organizzazione con cadenza biennale di una Conferenza nazionale sulla famiglia; b) realizzare, unitamente al Ministro della salute, una intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, avente ad oggetto criteri e modalita' per la riorganizzazione dei consultori familiari, finalizzata a potenziarne gli interventi sociali in favore delle famiglie; c) promuovere e attuare in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro della pubblica istruzione, un accordo tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari.

Comma 1252. Il Ministro delle politiche per la famiglia, con proprio decreto, ripartisce gli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia tra gli interventi di cui ai commi 1250 e 1251. Cfr. nota N. 5

1253. Il Ministro delle politiche per la famiglia, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disciplina l'organizzazione amministrativa e scientifica dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia di cui al comma 1250.

1254. L'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, e' sostituito dal seguente:

"Art. 9. - (*Misure a sostegno della flessibilita' di orario*) - 1. Al fine di promuovere e incentivare azioni volte a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, nell'ambito del Fondo delle politiche per la famiglia di cui all'articolo 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e' destinata annualmente una quota individuata con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia, al fine di erogare contributi, di cui almeno il 50 per cento destinati ad imprese fino a cinquanta dipendenti, in favore di aziende, aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere che applichino accordi contrattuali che prevedano azioni positive per le finalita' di cui al presente comma, ed in particolare:

a) progetti articolati per consentire alla lavoratrice madre o al lavoratore padre, anche quando uno dei due sia lavoratore autonomo, ovvero quando abbiano in affidamento o in adozione un minore, di usufruire di particolari forme di flessibilita' degli orari e dell'organizzazione del lavoro, tra cui part time, telelavoro e lavoro a domicilio, orario flessibile in entrata o in uscita, banca delle ore, flessibilita' sui turni, orario concentrato, con prioritari per i genitori che abbiano bambini fino a dodici anni di eta' o fino a quindici anni, in caso di affidamento o di adozione, ovvero figli disabili a carico;

b) programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo;

c) progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo

Sul punto, va citata la modifica recata dal comma 1254, art.1 di tale norma, all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, che verrà successivamente ulteriormente sostituito dall'art.38 della legge 18 giugno 2009 n. 69.

Si tratta di una modifica di grande rilievo poiché reca una significativa innovazione nel sistema con la disciplina delle "Misure a sostegno della flessibilità di orario" che verranno approfondite in relazione.

A prescindere dalle rimodulazioni evidenziate nelle tabelle che seguono, va sottolineato come, mentre con la Finanziaria per il 2007 il rifinanziamento è stato piuttosto cospicuo rispetto alla base di partenza, decisamente irrisoria, successivamente, ad una stabilizzazione delle risorse, che si sono attestate nell'ordine di oltre 200 milioni (con il picco di 220 milioni per il 2007), è seguita una progressiva diminuzione, fino al 2010 (con circa 101 milioni).

Tale diminuzione ha assunto dimensioni preoccupanti nel 2011, laddove la legge di stabilità ha abbattuto a 51,5 milioni gli stanziamenti sul Fondo, poi, come già visto, ulteriormente ridimensionati.

## **2. EVOLUZIONE DELLE RISORSE ATTRIBUITE AL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA**

L'evoluzione degli stanziamenti, come si è visto in precedenza, sia pure in termini estremamente sintetici, ha assunto un andamento decisamente ondivago, con un progressivo incremento, l'istituzione di un nuovo capitolo di bilancio e la drastica riduzione che si riscontra per il 2011.

Fermo restando che sarà importante comprendere se si assisterà ad una nuova inversione di tendenza tale da consentire il recupero di una "massa critica" di risorse, si ritiene opportuno, procedere con ordine, all'analisi dell'evoluzione e della distribuzione delle medesime in relazione agli interventi, nell'arco temporale che va dal 2007 al 2010.

Anche infatti a prescindere dalle problematiche connesse con il processo di ripartizione delle risorse, non è di scarso rilievo il mutare delle tipologie di intervento, in un

---

di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo; d) interventi ed azioni comunque volti a favorire la sostituzione, il reinserimento, l'articolazione della prestazione lavorativa e la formazione dei lavoratori con figli minori o disabili a carico ovvero con anziani non autosufficienti a carico".

1255. Le risorse di cui al comma 1254 possono essere in parte destinate alle attività di promozione delle misure in favore della conciliazione, di consulenza alla progettazione, di monitoraggio delle azioni nonché all'attività della Commissione tecnica con compiti di selezione e valutazione dei progetti.

1256. Con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e per i diritti e le pari opportunità, sono definiti i criteri per la concessione dei contributi di cui al comma 1254. In ogni caso, le richieste dei contributi provenienti dai soggetti pubblici saranno soddisfatte a concorrenza della somma che residua una volta esaurite le richieste di contributi delle imprese private.

quadro comunque particolarmente complesso, nel quale le assegnazioni sono state definite, a livello globale, dalle leggi finanziarie succedutesi nel tempo.

Nell'anno 2007 le risorse del Fondo ammontavano a 220 milioni di euro; le stesse sono state ripartite con decreto ministeriale del 2 luglio 2007, sulla base di una intesa tra i Ministeri delle politiche per la famiglia, della pubblica istruzione e le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le comunità montane, raggiunta in sede di Conferenza Unificata.

In tale sede sono stati individuati tre settori di intervento:

- interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale;
- interventi da attuare a seguito della intesa in sede di Conferenza unificata;
- interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi ai quali concorrono gli asili nido ed i servizi integrativi ed innovativi.

Per quanto riguarda l'assegnazione delle risorse ai diversi settori di intervento si rinvia allo schema :



**FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2007 - D.M. 2 luglio 2007**

<b>Tipologia di intervento</b>	<b>Settori di intervento</b>	<b>stanziamenti</b>
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	<i>risorse destinate al finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia</i>	3.000.000,00
	<i>risorse destinate al sostegno dell'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia</i>	2.500.000,00
	<i>risorse destinate al sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali</i>	14.500.000,00
	<i>risorse destinate all'organizzazione, entro l'anno 2007, della Conferenza nazionale sulla famiglia ed alla successiva elaborazione, d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del Piano nazionale per la famiglia, ivi incluse le risorse già individuate, nelle more dell'emanazione presente decreto, dal decreto del Ministro delle politiche per la famiglia in data 15 marzo 2007</i>	10.000.000,00
	<i>risorse destinate allo sviluppo di iniziative che diffondano e valorizzino i migliori progetti in materia di politiche familiari adottate da enti locali e imprese</i>	3.000.000,00
	<i>risorse destinate al finanziamento delle iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro di cui all'art. 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, ed al decreto interministeriale in data 24 gennaio 2007, ivi incluse le risorse finanziarie già individuate dal decreto interministeriale in data 24 gennaio 2007, concernente la prima attuazione dell'art. 1, comma 1256, della legge 27 dicembre 2006, n. 296</i>	40.000.000,00
	<i>subtotale</i>	73.000.000,00
interventi da attuare a seguito di intesa in sede di Conferenza Unificata, in conformità della disciplina stabilita dalla legge finanziaria, e con le modalità, i criteri specifici, le attività di monitoraggio e di assistenza tecnica previsti nella stessa intesa	<i>realizzazione, unitamente al Ministro della Salute, di una intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, 131, avente ad oggetto criteri e modalità per la riorganizzazione dei consultori familiari, finalizzata a potenziarne gli interventi sociali in favore delle famiglie, con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi con le modalità individuate nell'intesa stessa</i>	97.000.000,00
	<i>promozione ed attuazione, in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro della pubblica istruzione, di un accordo tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi con le modalità individuate nell'intesa stessa</i>	
	<i>sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro, con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi individuati nell'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi con le modalità individuate nell'intesa stessa</i>	
Interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi, al quale concorrono gli asili nido e i servizi integrativi ed innovativi	<i>risorse aggiuntive, a carico del Fondo per le politiche della famiglia, da destinare alle finalità di cui all'art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, di cui Euro 10.000.000,00 ad integrazione delle disponibilità finanziarie già individuate dal comma 630 della citata legge n. 296/2006, da destinarsi ai sensi del comma 1260 per le finalità di cui al comma 1259 già menzionato con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi con le modalità individuate nell'intesa stessa</i>	50.000.000,00
<b>Totale</b>		<b>220.000.000,00</b>

\*Elaborazione Corte dei conti

Il decreto di riparto del Fondo per il 2008, emanato il 22 gennaio 2008, ha stabilito le risorse afferenti al Fondo per le politiche della Famiglia nella misura di euro 190.000.000 e le ha ripartite nei diversi settori di intervento. Con il d.m. 15 aprile 2008 sono state apportate alcune modifiche quantitative, in conseguenza della necessità di riduzione degli accantonamenti da disporre sugli stati di previsione del 2008, e quindi, sugli stanziamenti, per cui gli stessi ammontano, a seguito dei tagli effettuati, in totale ad euro 173.131.188.

Nello schema che segue si mettono a confronto i due decreti di riparto al fine di evidenziare i tagli apportati e i settori in cui gli stessi hanno causato una maggiore contrazione di risorse:

FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2008				
Tipologia di interventi	Settori di intervento	D.M. 22/01/2008	D.M. 15/04/2008	
		STANZIAMENTI	RIMODULAZIONE	%
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	<i>risorse destinate al finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia</i>	3.000.000,00	2.500.000,00	-17
	<i>risorse destinate al sostegno dell'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia</i>	1.500.000,00	1.500.000,00	
	<i>risorse destinate al sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali</i>	30.000.000,00	25.000.000,00	-17
	<i>risorse destinate all'elaborazione, d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del Piano nazionale per la famiglia</i>	5.500.000,00	3.000.000,00	-46
	<i>risorse destinate allo sviluppo di iniziative che diffondono e valorizzano i migliori progetti in materia di politiche familiari</i>	5.000.000,00	3.000.000,00	-40
	<i>risorse destinate al finanziamento delle iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro di cui all'art 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, ed al decreto interministeriale in data 24 gennaio 2007, ivi incluse le risorse finanziarie già individuate dal decreto interministeriale in data 24 gennaio 2007, concernente la prima attuazione dell'art 1, comma 1256, della legge 27 dicembre 2006, n. 296</i>	20.000.000,00	14.181.138,00	-30
	<i>risorse destinate a finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e al sostegno delle attività dello stesso</i>	3.000.000,00	2.000.000,00	-33
	<i>subtotale</i>	68.000.000,00	51.181.138,00	-25
Interventi definiti con l'intesa in sede di Conferenza Unificata del 27 giugno 2007.), in conformità legge finanziaria,	<i>proseguimento della riorganizzazione dei consultori familiari, finalizzati a potenziarne gli interventi sociali in favore delle famiglie, con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi con le modalità individuate nell'intesa stessa</i>	97.000.000,00	97.000.000,00	
	<i>proseguimento della qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi con le modalità individuate nell'intesa stessa</i>			
	<i>proseguimento della sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro, con erogazione alle Regioni e Province autonome degli importi con le modalità individuate nell'intesa stessa</i>			
Iniziativa da realizzare con il Mini. solidarietà sociale e della salute con una intesa in sede di Conferenza unificata	<i>definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona, per favorire la permanenza o il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio sanitarie</i>	25.000.000,00	25.000.000,00	
	<b>totale</b>	<b>190.000.000,00</b>	<b>173.181.138,00</b>	<b>-9</b>

\*Elaborazione Corte dei conti

Per l'esercizio 2009 le risorse assegnate al Fondo ammontavano ad euro 186.571.000,00, secondo quanto previsto dalla legge 22 dicembre 2008, n. 203, tab. c. Le stesse sono state ripartite con il decreto emanato in data 3 febbraio 2009.

Successivamente è stata disposta con decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri 6 marzo 2009 una variazione in aumento dello stanziamento del capitolo di riferimento intestato al "Fondo per le politiche per la famiglia", iscritto nell'ambito del CdR 15 del bilancio di previsione della Presidenza per il 2009, mediante il prelevamento dall'avanzo di esercizio accertato al 31 dicembre 2008 di euro 52.094.000,00 ripartiti secondo lo schema che segue, che affianca i due decreti di assegnazione delle risorse e riporta il complesso degli interventi nei settori stabiliti.

FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2009					
Tipologia di intervento	Settore di intervento	D.M. 03/02/2009	Tipologia di intervento	D.M.13/04/2009	STANZIAMENTI
		STANZIAMENTI		Settori di intervento	
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	<i>risorse destinate al finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia di cui all'art. 1, commi 1250 e 1253 della legge 27 dicembre 2006, n. 296</i>	2.500.000,00	Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	<i>risorse per finanziam. di nterventi di ricostruzione e supporto alle popolazioni colpite dagli eventi sismici in Abruzzo (d.l. 27/4/2009 n. 39)</i>	12.000.000,00
	<i>risorse destinate all'elaborazione, d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del Piano nazionale, per la famiglia di cui all'art. 1, comma 1251 della legge 27 dicembre 2006, n. 296</i>	3.000.000,00		<i>risorse destinate al finanziamento di intese e accordi con altre amministrazioni dello stato e con organismi internazionali</i>	20.000.000,00
	<i>risorse dedicate alla realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia di cui all'art. 1, comma 1251 della legge 27 dicembre 2006, n. 296</i>	3.000.000,00			
	<i>risorse destinate al sostegno dell'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia di cui agli artt. 2 e 3 della legge 23 /12/ 1997, n. 451</i>	1.500.000,00			
	<i>risorse destinate al sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali di cui alla legge 31 /12/ 1998. n.476</i>	25.000.000,00			
	<i>risorse destinate al finanziamento delle iniziative di conciliazione del tempo di vita e del tempo di lavoro di cui all'art 9 l.53/2000</i>	15.000.000,00			
	<i>risorse destinate all'alimentazione del Fondo di credito per i nuovi nati di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2</i>	25.000.000,00			
	<i>risorse destinate a promuovere iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale in materie inerenti alle politiche familiari</i>	11.571.000,00			<i>risorse destinate a promuovere iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale in materie inerenti alle politiche familiari</i>
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza regionale	<i>risorse per l'attuazione di un piano str. di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale. dei servizi socio-educativi, secondo l'intesa raggiunta in C. U. 26 /9/2007 in base all'art. l. comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296</i>	100.000.000,00			
<b>totale</b>		<b>186.571.000,00</b>	<b>Totale</b>	<b>52.094.000,00</b>	

\*Elaborazione Corte dei conti

Per l'esercizio 2010, la dotazione del Fondo per le politiche della famiglia, secondo quanto previsto dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, tab. C., risulta pari ad euro 185.289.000. In data 16 marzo 2010 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ridotto di € 1.806.709 lo stanziamento in attuazione del decreto-legge 1 gennaio 2010 n. 1, art. 10 lett. b), convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2010, n. 30.

Successivamente, in attuazione della manovra finanziaria definita con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, le risorse del CdR 15 Politiche per la Famiglia sono state ridotte di euro 9.194.224,75 decurtati dal cap. 858 "Fondo per le politiche della Famiglia".

Le risorse nell'ambito di tale Fondo ammontanti complessivamente ad euro 173.500.000,00 sono state ripartite con il d.p.c.m. 20 luglio 2010 come da tabella che segue:

FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2010

Tipologia di intervento	Settore di intervento	D.M. 20/07/2010
		STANZIAMENTI
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	<i>risorse destinate al finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia di cui all'art. 1, commi 1250 e 1253 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e alla realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia di cui all'art. 1, comma 1251, della medesima legge:</i>	4.000.000,00
	<i>risorse destinate al funzionamento e all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia di cui agli articoli 2 e 3 della l. 451/1997:</i>	1.500.000,00
	<i>Risorse dedicate alla realizzazioni di azioni previste dal Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva:</i>	5.000.000,00
	<i>Risorse destinate al sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali di cui alla l. 476/1998</i>	24.000.000,00
	<i>risorse destinate al finanziamento delle iniziative di conciliazione del tempo di vita e del tempo di lavoro di cui all'art 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53</i>	14.000.000,00
	<i>risorse destinate all'alimentazione del Fondo di credito per i nuovi nati di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2</i>	25.000.000,00
	<i>risorse destinate ad intese da stipulare con altre pubbliche amministrazioni e a promuovere iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale in materie inerenti alle politiche familiari: a tale finalità sono destinabili risorse fino ad un importo pari alla somma di quanto non utilizzato per gli obiettivi di cui ai precedenti punti e di quanto riveniente da esercizi precedenti e non diversamente finalizzato da specifiche norme.</i>	
Attività strumentali	<i>Una percentuale non superiore al 3% di euro 73.500.000,00 può essere destinata ad attività ad essi strumentali ed in particolare alle attività di comunicazione istituzionale, alle attività di studio e di ricerca e a quelle di supporto specialistico e di valutazione tecnica, quando non siano disponibili presso il Dipartimento per le politiche della famiglia adeguate professionalità.</i>	
Attività di competenza regionale e degli altri enti locali	<i>risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali, secondo quanto previsto dall'intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 29 aprile 2010 in base all'art. 1, comma 1259, della legge n. 296/2006:</i>	100.000.000,00
	<b>totale</b>	<b>173.500.000,00</b>

\*Elaborazione Corte dei conti

Le variazioni di bilancio che, in ottemperanza a disposizioni sul contenimento della spesa, si sono succedute nel corso degli esercizi, hanno determinato talune modifiche sull'effettiva consistenza degli stanziamenti sul Fondo. La tabella che segue, resa disponibile nel contesto della memoria presentata in adunanza, consente di avere una rappresentazione attualizzata della dotazione del Fondo, distinta per finalità regionale e statale.

tab. 1 - Dotazione del Fondo per le politiche della famiglia e sua ripartizione

anno	dotazione del Fondo	attività regionale	attività Dipartimento
2006	3.000.000	0	0
2007	220.000.000	172.000.000	51.000.000*
2008	173.104.250	122.000.000	51.104.250
2009	185.677.258	100.000.000	85.677.258
2010	172.800.858	100.000.000	72.800.858
<b>totale</b>	<b>754.582.366</b>	<b>494.000.000</b>	<b>260.582.366</b>

*\*comprende i 3 milioni del 2006, che sono stati resi effettivamente disponibili solo nel 2007*

### **3. ANALISI FINANZIARIA**

Per avere un quadro degli andamenti complessivi, sia in conto competenza che in conto residui, l'attenzione va spostata sul conto consuntivo, presentato dalla Presidenza del Consiglio, che viene analizzato, per la migliore possibilità di raffronto (a costanza di interventi) nella sua articolazione per gli esercizi 2009-2010 (ovviamente riferita al CdR Dipartimento Politiche per la Famiglia ed al Programma corrispondente) nelle seguenti tabelle.



**Esercizio 2009 GESTIONE COMPETENZA**

Cap.	Denominazione	PREVISIONI INIZIALI 2009	VARIAZIONI	PREVISIONI FINALI 2009	PAGAMENTI	SOMME RIMASTE DA PAGARE	TOTALE IMPEGNATO	ECONOMIE
		a	b	c=a+b	d	e	f=d+e	g = c-f
	<b>15. POLITICHE PER LA FAMIGLIA</b>	187.013.800,00	81.601.661,23	268.615.461,23	93.429.779,44	82.281.758,74	175.711.538,18	92.903.923,05
	<b>15.1 Spese Correnti</b>	187.013.801,00	81.601.661,23	268.615.461,23	93.429.779,44	82.281.758,74	175.711.538,18	92.903.923,05
	<b>15.1.1 Funzionamento</b>	442.800,00	-	442.800,00	224.953,36	69.795,40	294.748,76	148.051,24
820	Trattamento economico per gli estranei alla P.A. inseriti negli uffici di diretta collab. del Ministro e del Sottosegret. Di Stato con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
821	Trattamento economico accessorio per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione del Minisro e del Sottosegretario di Stato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
822	Oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione sulle competenze accessorie al personale di diretta collaborazioe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
823	Oneri per IRAP sulle competenze accessorie al personale di diretta collaborazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
824	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale, ivi comprese quelle del ministro e del sottosegretario	168.000,00	-100.000,00	68.000,00	19.816,00	11.314,00	31.130,29	36.869,71
825	Indennità e rimborso spese di rasporto per missioni all'estero, ivi comprese quelle del Ministro e del Sottosegretario di Stato	81.800,00	0,00	81.800,00	64.558,73	14.127,65	78.686,38	3.113,62
827	Spese varie di minuto funzionamento degli uffici e di interpretariato	24.000,00	0,00	24.000,00	14.177,60	2.064,99	16.242,59	7.757,41
828	Spese di rappresentanza	9.500,00	0,00	9.500,00	6.035,92	338,84	6.374,76	3.125,24
829	Compesi per esperti e incarichi speciali ivi comprese le indennità e il rimborso spese di trasporto per missioni all'interno e all'estero	95.000,00	0,00	95.000,00	27.047,91	20.109,88	47.157,79	47.842,21
830	Spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni ivi compresa l'indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione	24.000,00	0,00	24.000,00	762,85	0,00	762,85	23.237,15
831	Spese per l'attività di comunicazione istituzionale ivi compresa la partecipazione a convegni ed altre manifestazioni	22.000,00	100.000,00	122.000,00	92.554,10	3.840,00	96.394,10	25.605,90
833	Spese per studi indagini e rilevazioni	18.500,00	0,00	18.500,00	0,00	18.000,00	18.000,00	500,00
	<b>15.1.2 Interventi</b>	186.571.000,00	81.601.661,23	268.172.661,23	93.204.826,08	82.211.963,34	175.416.789,42	92.755.871,81
518	Spese per l'esecuzione della Convenz. Stipulata all'Aja il 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, spese in tema di adozione dei minori stranieri	0,00	15.452.120,00	15.452.120,00	1.299.909,00	4.247.749,66	5.547.658,65	9.904.461,35
538	Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali	0,00	14.491.227,44	14.491.227,44	8.093.855,53	0,00	8.093.855,53	6.397.371,91
857	Fondo per promuovere incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
858	Fondo per le politiche per la famiglia	86.571.000,00	41.628.313,79	128.199.313,79	33.361.873,56	18.413.401,68	51.775.275,24	76.424.038,55
859	Fondo per piano servizi socio-educativi	100.000.000,00	0,00	100.000.000,00	40.449.188,00	59.550.812,00	100.000.000,00	0,00
880	Somme da destinare all'assistenza tecnica per i servizi di cura alla persona	0,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00
898	Fondo di credito per i nuovi nati	0,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00
	<b>15.3 Partite di giro</b>	15.000,00	0,00	15.000,00	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00
	<b>15.3.1 Partite di giro</b>	15.000,00	0,00	15.000,00	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00
885	Anticipazioni al cassiere	15.000,00	0,00	15.000,00	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00

**\*ELABORAZIONE CORTE DEI CONTI SU DATI FORNITI DAL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA**

**ESERCIZIO 2009 GESTIONE RESIDUI**

Cap.	Denominazione	Residui al 1/1/2009 a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Totale d = b+c	Economie e = ( a - d)
	<b>15. POLITICHE PER LA FAMIGLIA</b>	286.502.729,68	177.039.295,43	108.785.739,52	285.825.034,95	677.694,73
	<b>15.1 Spese Correnti</b>	286.502.730,68	177.039.295,43	108.785.739,52	285.825.034,95	677.695,73
	<b>15.1.1 Funzionamento</b>	129.289,63	47.987,48	570,46	48557,94	80.731,69
820	Trattamento economico per gli estranei alla P.A. inseriti negli uffici di diretta collab. del Ministro e del Sottosegret. Di Stato con rapporto di collaborazione coordinata e	0	0,00	0,00	0,00	0,00
821	Trattamento economico accessorio per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione del Minisro e del Sottosegretario di Stato	85.431,95	22.413,32	0	22.413,32	63.018,63
822	Oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione sulle competenze accessorie al personale di diretta collaborazioe	14.317,70	0,00	0,00	0,00	14.317,70
823	Oneri per IRAP sulle competenze accessorie al personale di diretta collaborazione	6.105,82	6.105,82	0,00	6105,82	0,00
824	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale, ivi comprese quelle del ministro e del sottosegretario	4.810,49	4.810,49	0	4.810,49	0,00
825	Indennità e rimborso spese di rasporto per missioni all'estero, ivi comprese quelle del Ministro e del Sottosegretario di Stato	4422,26	4.145,58	0	4.145,58	276,68
827	Spese varie di minuto fuzionamento degli uffici e di interpretariato	2498,41	2.497,88	0	2.497,88	0,53
828	Spese di rappresentanza	1.400,69	1.314,40	1,61	1.316,21	84,48
829	Compesi per esperti e incarichi speciali ivi comprese le indennità e il rimborso spese di trasportoper missioni all'interno e all'estero	6.135,47	3.099,99	1,61	3.101,80	3.033,67
830	Spese per il funzionamento di consigli,comitati e commissioni ivi compresa l'indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione	566,84	0,00	566,84	566,84	0,00
831	Spese per l'attività di comunicazione istituzionale ivi compresa la partecipazione a convegni ed altre manifestazioni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
833	Spese per studi indagini e rilevazioni	3.600,00	3.600,00	0	3.600,00	0,00
	<b>15.1.2 Interventi</b>	286.373.440,05	176.991.307,95	108.785.169,06	285.776.477,01	596.963,04
518	Spese per l'esecuzione della Convenz. Stipulata all'Aja il 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, spese in tema di adozione dei minori stranieri	7.326.915,66	2.791.399,50	4.065.011,52	6.856.411,02	470.504,64
538	Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
857	Fondo per promuovere incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro	9.947,17	9.898,26	148,91	9.947,17	0,00
858	Fondo per le politiche per la famiglia	167.805.501,08	100.070.318,71	67.608.723,97	167.679.042,68	126.458,40
859	Fondo per piano servizi socio-educativi	110.261.076,14	74.026.557,14	36.234.519,00	110.261.076,14	0,00
880	Somme da destinare all'assistenza tecnica per i servizi di cura alla persona	970000	93.234,34	876.765,66	970.000,00	0,00
898	Fondo di credito per i nuovi nati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>15.3 Partite di giro</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>15.3.1 Partite di giro</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
885	Anticipazioni al cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

\* ELABORAZIONE CORTE DEI CONTI SU DATI FORNITI DAL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA

## Esercizio 2010 GESTIONE COMPETENZA

Cap.	Denominazione	Previsioni iniziali 2010	Variazioni	Previsioni finali 2010	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Totale impegnato	Economie
		a	b	c=a+b	d	e	f=d+e	g = c - f
	<b>15 POLITICHE PER LA FAMIGLIA</b>	185.709.660,00	80.493.924,26	266.203.584,26	13.503.731,00	121.985.607,78	135.489.338,78	130.714.245,48
	<b>15.1 Spese correnti</b>	185.709.660,00	80.493.924,26	266.203.584,26	13.503.731,00	121.985.607,78	135.489.338,78	130.714.245,48
	<b>15.1.1 Funzionamento</b>	420.660,00	0,00	420.660,00	124.418,33	52.252,03	176.670,36	243.989,64
824	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale, ivi comprese quelle del Ministro e del Sottosegretario di Stato	155.035,00	0,00	155.035,00	39.908,46	3.486,30	43.394,76	111.640,24
825	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero, ivi comprese quelle del Ministro e del Sottosegretario di Stato	81.800,00	0,00	81.800,00	27.492,89	10.164,32	37.657,21	44.142,79
827	Spese varie di minuto funzionamento degli uffici e di interpretariato	22.800,00	0,00	22.800,00	16.668,40	5.813,86	22.482,26	317,74
828	Spese di rappresentanza	9.500,00	0,00	9.500,00	6.179,59	1.600,04	7.779,63	1.720,37
829	Compensi per esperti e per incarichi speciali ivi comprese le indennità e il rimborso spese di trasporto per missioni all'interno e all'estero	90.250,00	0,00	90.250,00	25.493,56	31.187,51	56.681,07	35.568,93
830	Spese per il funzionamento di Consigli, Comitati e Commissioni ivi comprese l'indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione	22.800,00	0,00	22.800,00	2870,29	0,00	2870,29	19.929,71
831	Spese per l'attività di comunicazione istituzionale, ivi compresa la partecipazione a convegni e altre manifestazioni	20.900,00	0,00	20.900,00	5.805,14	0,00	5.805,14	15.094,86
833	Spese per studi indagini e rilevazioni	17.575,00	0,00	17.575,00	0,00	0,00	0,00	17.575,00
	<b>15.1.2 INTERVENTI</b>							
518	Spese per l'esecuzione della Convenzione stipulata all'Aja il 29/05/1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale. Spese in tema di adozione di minori stranieri	0,00	28.122.832,64	28.122.832,64	2.591.207,75	5.129.095,86	7.720.303,61	20.402.529,03
538	Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali	0,00	12.400.653,73	12.400.653,73	7.439.246,57	0,00	7.439.246,57	4.961.407,16
857	Fondo per promuovere e incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
858	Fondo per le politiche per la famiglia	185.289.000,00	-83.801.811,00	101.487.189,00	0,00	100.000.000,00	100.000.000,00	1.487.189,00
859	Fondo per piano servizi socio-educativi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
880	Somme da destinare all'assistenza tecnica per i servizi di cura alla persona	0,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00
898	Fondo di credito per i nuovi nati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
899	Somme da destinare ad interventi per attività di competenza statale relative al Fondo politiche per la famiglia	0,00	123.742.248,89	123.742.248,89	3.348.858,35	16.804.259,89	20.153.118,24	103.589.130,65
	<b>15.3 PARTITE DI GIRO</b>	15.000,00	0,00	15.000,00	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00
	<b>15.3.1. Partite di giro</b>	15.000,00	0,00	15.000,00	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00
885	Anticipazioni al cassiere	15.000,00	0,00	15.000,00	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00

\* ELABORAZIONE CORTE DEI CONTI SU DATI FORNITI DAL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA

**ESERCIZIO 2010 GESTIONE RESIDUI**

Cap.	Denominazione	Residui al 1/1/2010 a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Totale d = b+c	Economie e = ( a - d)
	<b>15. POLITICHE PER LA FAMIGLIA</b>	191.067.498,26	103.929.849,69	35.093.485,24	139.023.334,93	52.044.163,33
	<b>15.1 Spese Correnti</b>	191.067.499,26	103.929.849,69	35.093.485,24	139.023.334,93	52.044.164,33
	<b>15.1.1 Funzionamento</b>	70.365,86	61.982,08	8207,27	70189,35	176,51
824	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale, ivi comprese quelle del ministro e del sottosegretario	11.314,04	11.292,23	21,81	11.314,04	0,00
825	Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero, ivi comprese quelle del Ministro e del Sottosegretario di Stato	14.127,65	12.934,23	1.167,10	14.101,14	26,51
827	Spese varie di minuto funzionamento degli uffici e di interpretariato	2.064,99	1.914,99	0,00	1.914,99	150,00
828	Spese di rappresentanza	340,65	338,84	1,81	340,65	0,00
829	Compensi per esperti e incarichi speciali ivi comprese le indennità e il rimborso spese di trasporto per missioni all'interno e all'estero	20.111,69	13.495,14	6616,55	20.111,69	0,00
830	Spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni ivi compresa l'indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione	566,84	566,84	0,00	566,84	0,00
831	Spese per l'attività di comunicazione istituzionale ivi compresa la partecipazione a convegni ed altre manifestazioni	3.840,00	3.440,00	400,00	3.840,00	0,00
833	Spese per studi indagini e rilevazioni	18.000,00	18.000,00	0,00	18.000,00	0,00
	<b>15.1.2 Interventi</b>	190.997.132,40	103.867.867,61	35.085.277,97	138.953.145,58	52.043.986,82
518	Spese per l'esecuzione della Convenz. Stipulata all'Aja il 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, spese in tema di adozione dei minori stranieri	8.312.761,18	4.529.669,97	2.750.380,91	7.280.050,88	1.032.710,30
538	Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
857	Fondo per promuovere incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro	148,91	1,81	0,00	1,81	147,10
858	Fondo per le politiche per la famiglia	86.022.125,64	52.670.020,67	13.575.841,06	66.245.861,73	19.776.263,91
859	Fondo per piano servizi socio-educativi	95.785.531,00	45.980.399,00	18.759.056,00	64.739.455,00	31.045.876,00
880	Somme da destinare all'assistenza tecnica per i servizi di cura alla persona	876.766,66	687.776,16	0,00	687.776,16	188.989,50
898	Fondo di credito per i nuovi nati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
89	Somme a destinare ad interventi per attività di competenza statale relative al Fondo Politiche per la famiglia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>15.3 Partite di giro</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>15.3.1 Partite di giro</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
885	Anticipazioni al cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

\*ELABORAZIONE CORTE DEI CONTI SU DATI FORNITI DAL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA

La prima constatazione è che la parte preponderante della spesa, attiene ai trasferimenti, laddove le spese correnti, eminentemente di funzionamento, con 442.800 euro nel 2009 e 420.660 nel 2010, incidono in minima parte sul complesso delle assegnazioni, che ammontano a euro 268.615.461 euro nel 2009 ed a euro 266.203.584 nel 2010.

E' necessario fare, innanzitutto, alcune precisazioni, al fine di interpretare correttamente l'andamento del biennio 2009-2010.

Come appare evidente, la spesa realmente significativa è quella per gli "Interventi" che si concentra soprattutto, per il 2009 sul Cap.858 relativo al Fondo per le politiche per la Famiglia e, per il 2010, anche sul nuovo Cap. 899 concernente gli interventi di "competenza statale relativi al Fondo per le politiche per la famiglia" (non vanno peraltro trascurati gli altri capitoli adozioni internazionali, fondo per i nuovi nati etc..).

L'istituzione del capitolo 899, al quale sono state trasferite consistenti risorse, in gran parte provenienti dal Cap. 858, indica un cambiamento di rotta, se non altro sotto il profilo della "governance" del sistema.

Altra precisazione che va fatta è quella relativa al livello degli impegni che sono essenzialmente legati ai progetti proposti e, che, per quel che attiene al Cap. 858, perlomeno nella nuova ripartizione del 2010, sono gestiti in sede locale e, pertanto, gli impegni vanno intesi quali somme trasferite ad altri livelli di governo.

Fatte queste precisazioni, va rilevato che le risorse complessivamente disponibili, in termini di stanziamenti definitivi, comprensivi delle variazioni intervenute in corso di esercizio, sono molto simili nei due anni presi in considerazione.

Infatti, gli stanziamenti definitivi che afferiscono al Dipartimento per le Politiche per la Famiglia, al netto della variazioni, ammontano a 268,62 milioni di euro nel 2009 ed a 266,2 milioni nel 2010.

Sempre in termini globali, va considerato che sono particolarmente consistenti i residui passivi che all'inizio del 2009, ammontavano a ben 286,50 milioni ed all'inizio del 2010 raggiungevano 191,06 milioni.

Come si è già accennato, è la spesa per interventi che ha la preponderante incidenza sulle risorse complessivamente disponibili per il cennato Centro di responsabilità ed in particolare sul Fondo per le politiche per la famiglia, oggetto della presente indagine.

Per tale ragione l'analisi si concentra sul cap. 858 relativo al Fondo, e, per il 2010, anche sul Cap. 899<sup>8</sup> che attiene agli interventi di competenza statale relativi al Fondo.

---

<sup>8</sup> le specifiche delle spese sostenute sul cap. 899 nell'es. fin. 2010:  
- spese di funzionamento dell'Osservatorio Nazionale sulla famiglia  
- spese relative all'organizzazione della Conferenza Nazionale della Famiglia;

Va precisato che esistono altri quattro capitoli che sono riferiti a materie che rientrano nelle tipologie di interventi di competenza del Dipartimento e previsti nella ripartizione recata dai Decreti che, per ogni esercizio, assegnano le risorse e di cui si dirà successivamente: il Cap. 518 concernente l'esecuzione della Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, il Cap. 538 relativo al Fondo per il sostegno della adozioni internazionali, il Cap.859 per il Fondo per il piano dei servizi socio-educativi, nonché il cap. 898 relativo al Fondo di credito per i nuovi nati.

Le risorse sono infatti attribuite a tali capitoli in seguito a detta ripartizione, con appositi decreti di variazione.

Il quadro complessivo della dinamica di spesa, afferente, come si è detto, ai principali capitoli 858 e 899 deve tener conto sia della gestione dei residui, sia di quella della competenza.

Una forte consistenza di residui iniziali, formatisi in seguito ad impegni che sono legati, soprattutto, nell'esercizio 2009 (unico capitolo) in misura rilevante, a trasferimenti ad altri livelli di governo, influisce in termini sensibili sull'andamento della spesa che impinge sulla competenza.

Il "progress" del Cap. 858, nel 2009 indica come da una significativa consistenza della massa-residui ammontante a 167,81 milioni di residui iniziali, si passa a 67,61 milioni di residui finali (indicati come "somme rimaste da pagare") con un livello di smaltimento del 59,7%.

Ma tale risultato va messo in relazione con la dinamica della spesa sulla competenza che mostra un livello di impegni di 51,78 milioni su 128,19 di stanziamenti definitivi, pagamenti per 33,36 milioni, residui propri per 18,41 milioni ed economie per 76,41 milioni, le quali ultime costituiscono il 59,7% degli stanziamenti definitivi.

*La significativa differenza tra lo stanziamento definitivo e l'entità degli impegni è dovuta principalmente ai ritardi nella firma dell'intesa con le regioni, preliminare al riparto delle risorse disponibili, che ha vincolato, fino all'autunno 2010, anche l'utilizzo della quota parte del Fondo di competenza statale; ai ritardi nell'approvazione della nuova disciplina di gestione dell'art. 9 della l. n. 53 del 2000, procrastinatisi fino alla fine del 2010; al sostanziale insuccesso del bando per gli asili nido nella p.a.; alla mancata utilizzazione da*

- 
- spese per il funzionamento dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza;
  - accordi con pubbliche amministrazioni per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva (asili nido)
  - contributi Premio Amico della Famiglia;
  - accordo con la Provincia di Trento in merito alla conciliazione tempi di vita-lavoro L. 53/2000;
  - convenzione CONSAP "Fondo di credito nuovi nati"
  - campagne di comunicazione "Premio Amico della Famiglia", per il "Fondo di credito nuovi nati" e "Conferenza Nazionale sulla Famiglia";
  - convenzioni con Università per Osservatorio Nazionale sulla famiglia

*parte delle amministrazioni abruzzesi dei fondi destinati ad interventi post terremoto e al solo parziale utilizzo delle dotazioni destinate al Fondo di credito per i nuovi nati.*

Vanno evidenziate, alla luce della visione complessiva degli indicatori contabili, le criticità sia sul piano della capacità progettuale (che dovrebbe essere indicata dal livello degli impegni effettivi), sia su quello della capacità di spesa, che è dato dai pagamenti sugli impegni.

Tale situazione si ripropone, in termini parzialmente diversi nel 2010, laddove, innanzitutto, si deve tener conto del nuovo Cap. 899 e del suo andamento.

Ovviamente, non esiste gestione di residui essendo il medesimo di nuova istituzione, mentre, a fronte di stanziamenti definitivi per 123,74 milioni, vi sono impegni per 20,15 milioni, pagamenti per 3,34 milioni, residui propri per 16,80 milioni ed economie per 103,58.

Deve quindi sottolinearsi una considerevole criticità gestionale, con una progettualità estremamente limitata, pari al 16,3%, cui corrisponde una spesa che, pur su di un *plafond* così limitato, è solamente del 16,6%; ne consegue la formazione di residui citata ed un livello di economie che raggiunge l'83,7% degli stanziamenti.

Va considerato che, come viene esplicitato in relazione, si è verificata una forte vischiosità nelle procedure di approvazione dei bandi relativi ai progetti il cui finanziamento è stato posto a carico di detto capitolo.

Per quanto attiene alla gestione 2010 del Cap. 858, va innanzitutto detto che gli stanziamenti iniziali, ammontanti a 185,29 milioni, sono stati decurtati di 83,80 milioni (sostanzialmente trasferiti al Cap. 899).

Questo capitolo, essenzialmente destinato ai trasferimenti agli enti locali, mostra un andamento decisamente asfittico, con impegni praticamente sovrapponibili agli stanziamenti (100 milioni su 101,4) e con pagamenti pari a zero ed economie corrispondenti agli 1,4 milioni non impegnati.

L'unica reale gestione è quindi quella dei residui che passano dagli 86,02 milioni iniziali ai 13,57 finali con pagamenti per 52,67 milioni ed economie per 19,78 milioni.

Nell'analisi successiva, dedicata alla rappresentazione degli interventi e delle risorse ad essi attribuite ed alla dinamica gestionale, sono stati evidenziati aspetti che hanno decisamente influito in termini negativi - come la mancata emanazione di bandi per la presentazione di progetti ed il difficile rapporto con gli enti locali, oltre a consistenti modificazioni normative per il decollo effettivo di una "policy" dedicata alla "Famiglia" e, nel suo interno, alla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro e la constatazione di un fenomeno decisamente inconsueto, perlomeno nella portata sopra evidenziata, riguardante l'enorme

livello di economie a fronte di impegni vicini al 100 per cento degli stanziamenti definitivi, merita una adeguata attenzione.

L'Amministrazione ha prodotto in occasione dell'Adunanza, tenendo conto delle modificazioni intervenute sugli originari stanziamenti del Fondo, di cui si è detto innanzi, due tabelle dalle caratteristiche fortemente aggregate e di per sé non comparabili con la distribuzione in capitoli come rappresentata nel Conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri, appena analizzato, che, solo nel caso della prima, le quote di competenza regionale, indicano un'erogazione sensibilmente migliorata al 31 dicembre 2011, mentre per la seconda vengono confermati i dati meno positivi, che lo stesso Dipartimento conferma, e le criticità e le considerazioni già rese dalla Corte.

Tab. - Quota del Fondo destinata ad attività di competenza regionale

anno	dotazione	impegnato al 31.12.2010	%	erogato al 31.12.2011	%
2006	0	0	100	0	
2007	172.000.000	172.000.000	100	172.000.000	100
2008	122.000.000	122.000.000	100	122.000.000	100
2009	100.000.000	100.000.000	100	82.899.518	82,89
2010	100.000.000	100.000.000	100	70.928.232	70,92
totale	494.000.000	494.000.000	100	447.827.750	90,65

Tab. - Quota del Fondo destinata ad attività di competenza statale

anno		impegnato	%
2006	0	0	
2007*	51.000.000	31.547.411,81	61,86
2008	51.104.250	45.723.216,12	89,47
2009	85.677.258	67.390.326,55	78,66
2010	72.800.858	34.715.032,98	47,88
totale	260.582.366	179.375.987,46	68,84

*\*comprende i 3 milioni del 2006, che sono stati resi effettivamente disponibili solo nel 2007*

Il Dipartimento, con la memoria e l'intervento orale in Adunanza, ha risposto all'analisi della Corte con alcune precisazioni che vanno considerate in relazione al contesto peculiare. - interventi di competenza regionale e interventi di competenza statale - al quale si riferiscono.

Per quanto attiene, infatti, ai primi è stato specificato che la tempistica che, fino al 2010 aveva comportato una consistente massa di risorse non completamente trasferite alle



regioni è dovuta al maturare delle intese con esse, in conseguenza della realizzazione delle progettazioni e della indicazione, con un certo livello di dettaglio, degli interventi da realizzare.

Va detto al riguardo, richiamando quanto approfondito nella parte dedicata alla "querelle costituzionale" ( pag. 8 e ss.) che a fronte dell'impegno certamente significativo del Dipartimento, che come affermato anche in Adunanza, ha prestato un'attività di assistenza tecnica ed accompagnamento, in particolare per la fase della progettualità, stanno sia spiegazioni parzialmente diverse rispetto a quella legata ai ritardi della Conferenza Unificata, individuate nell'attività, appunto, dello stesso Dipartimento, sia una qualche contraddizione con l'asserita carente progettualità delle Regioni e con la mancanza di un monitoraggio qualitativo che il Dipartimento pone in sequenza rispetto alla verifica amministrativo-contabile ed al monitoraggio quantitativo, spostandone i termini ad un tempo piuttosto distante da quello dell'analisi condotta dalla Corte.

D'altro canto, la spiegazione concreta dei ritardi nelle erogazioni pone la questione di un'incisività dell'azione del Dipartimento, da un lato meritoria, ma dall'altro forse non totalmente in linea con il riparto delle competenze, secondo le citate pronunce della Corte costituzionale.

Inoltre, non si condivide la sequenza delle verifiche e dei monitoraggi per la loro possibile concomitanza, ed a maggior ragione per l'attività di assistenza resa dal Dipartimento che dovrebbe facilitare la conoscenza delle attività e la loro valutazione.

Da quanto precede emerge un coinvolgimento del Dipartimento positivo per le iniziative di competenza regionale; sul punto lo stesso si è soffermato con la memoria e negli interventi orali dei suoi rappresentanti, in adunanza.

Nel passare all'esame dei progetti di competenza statale, va tenuto conto che, diversamente da quello che avviene nel precedente contesto, caratterizzato da un ambiente fortemente consolidato (quello degli Interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi) con l'ulteriore piano strategico per gli asili - nido, che potranno subire una penalizzazione per le minori risorse statali nel prossimo futuro, l'area di pertinenza statale ha caratteristiche fortemente differenziate in quanto gli interventi o attengono a settori estremamente peculiari, come ad esempio, le adozioni internazionali, oppure dovrebbero alimentare le linee strategiche di intervento (Osservatorio nazionale sulla famiglia, Piano nazionale della famiglia, Conferenza Nazionale sulla famiglia, Rapporti biennali con l'intervento di altri attori come le Consigliere di parità), o, ancora, attengono ad interventi assolutamente circoscritti (Fondo di credito per i nuovi nati) per giungere ad

un'area caratterizzata dalla sperimentazione (art. 9 legge 53/2000 "Interventi di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro").

Appare evidente che siano determinanti le scelte del legislatore in tale contesto, e che, quindi, la parcellizzazione degli interventi non possa, di per sé, essere ricondotta alla gestione del Dipartimento; diverso discorso attiene alla concreta attuazione degli stessi.

#### **4. INTERVENTI DI CONCILIAZIONE TRA TEMPI DI VITA E DI LAVORO DI CUI ALL'ART. 9 DELLA LEGGE 8 MARZO 2000, N.53**

L'obiettivo delle azioni in discorso è quello di agevolare la conciliazione dei tempi di vita familiare e professionale attraverso la concessione di contributi per la sperimentazione e l'introduzione di particolari forme di flessibilità della prestazione lavorativa, di programmi di formazione per il reinserimento delle lavoratrici e dei lavoratori dopo il periodo di congedo di maternità e paternità, di progetti per la sostituzione del titolare di impresa al fine di favorire l'equilibrio tra il tempo di vita e di lavoro delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri.

Gli interventi di cui all' art. 9 della Legge 8 marzo 2000, n. 53, così come sostituito dal comma 1254 dell'art. 1, legge 296/2006 e, successivamente, ulteriormente sostituito dall'art.38 della legge 69/2009, si articolano su quattro differenti tipologie.

##### ***4.1. Interventi di cui alla lettera A***

Gli interventi di questa tipologia prevedono il finanziamento di azioni tese a sperimentare la flessibilità sia dell'orario di lavoro, sia della organizzazione dello stesso, nell'ambito, ovviamente, del lavoro dipendente.

Tali interventi costituiscono innovazioni che devono trovare applicazione in accordi collettivi di secondo livello – aziendali o territoriali – conclusi con le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL applicato nell'azienda.

I potenziali beneficiari sono lavoratori dipendenti con figli minori, con priorità per i genitori con figli disabili, ovvero bambini fino a dodici anni, elevabili fino a quindici nel caso di affidamento o adozione.

La durata massima di tali progetti è di 24 mesi e l'importo massimo finanziabile (dato 2007) è di un milione di euro.

##### ***4.2. Interventi di cui alla lettera B***

Con gli interventi di questa tipologia vengono finanziati percorsi formativi per lavoratori dipendenti che rientrano da periodi di congedo per esigenze di conciliazione per maternità, paternità o parentali della durata di almeno 60 giorni.

Tale misura opera attraverso interventi di formazione tesi a garantire al lavoratore, assentatosi per i sopra citati motivi, il rientro nelle stesse mansioni e nella medesima unità produttiva.

Generalmente, tali interventi sono personalizzati e prevedono forme di accompagnamento o tutoraggio da parte di risorse interne o esterne all'azienda; sono finalizzati all'aggiornamento delle competenze tecnico-professionali e prevedono, talvolta, anche ulteriori interventi di supporto psicologico e motivazionale, nei limiti in cui siano strettamente necessari all'interessato.

#### **4.3. Interventi di cui alla lettera C**

Le azioni di cui alla lettera C sono quelle miranti alla sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo che usufruisca del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con priorità per i genitori che abbiano bambini fino ad un anno di età, con figure che a loro volta siano imprenditori, o professionisti secondo le definizioni date dal Codice civile o dal Dlgs. 10 settembre 2003, n. 276.

La sostituzione può riguardare sia il complesso delle attività, sia singoli segmenti della stessa, e deve avere una durata massima di dodici mesi (in analogia con il regime previsto per i lavoratori dipendenti), eventualmente ampliabile a ventiquattro mesi, qualora la sostituzione sia articolata in modalità frazionata.

#### **4.4. Interventi di cui alla lettera D**

I progetti appartenenti a questa tipologia consentono il finanziamento di interventi proposti dalle aziende al fine di consentire la sostituzione, il reinserimento, l'articolazione della prestazione lavorativa e la formazione dei lavoratori con figli minori o disabili a carico ovvero con anziani non autosufficienti a carico.

Tra gli interventi proposti si rinvencono ludoteche, servizi di supporto allo studio all'interno dell'azienda o altri servizi erogati tramite voucher da Enti esterni; è da rilevarsi che, dato l'attuale assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali non è possibile finanziare, tramite tali interventi, asili nido aziendali.

Anche in questo caso le aziende sollecitano il coinvolgimento dei destinatari nella fase progettuale e stipulano specifici accordi con la componente sindacale.

La durata massima dei progetti è fissata in 24 mesi.

La nuova formulazione dell'articolo 9 ha, come visto, aggiornato lo strumento per renderne più efficace l'azione<sup>9</sup>; non sono mutate quindi sostanzialmente le tipologie di azione e di destinatari degli interventi ma risultano ampliati, in confronto al passato, le modalità di intervento ed alcuni criteri di valutazione.

Da ultimo (8 marzo 2011) si segnala la firma di un accordo tra il Ministero del lavoro e politiche sociali e le parti sociali teso ad introdurre forme di flessibilità *family friendly* in tutti i livelli di contrattazione; tali iniziative potranno contare, sotto il profilo finanziario, sulle misure di detassazione del salario di produttività nonché dei regimi di decontribuzione sulle somme stanziare dai datori di lavoro a seguito di intese territoriali o aziendali, e prevedono l'attivazione di un tavolo tecnico per la verifica della possibilità di adottare le buone pratiche individuate dall'Osservatorio affidato alla Consiglieria di parità, che dovrà concludere i suoi lavori entro novanta giorni.

Entro un anno dalla conclusione dei lavori del tavolo tecnico, le parti firmatarie si impegnano a una verifica congiunta dell'indice di diffusione delle buone prassi nonché delle relative azioni di monitoraggio effettuate dalla "cabina di pilotaggio" istituita nell'ambito del

<sup>9</sup> In particolare, sono state introdotte modifiche in merito a:

- nomenclatura delle azioni progettuali;
- soggetti proponenti
- condizioni di accesso alle misure previste da parte dei destinatari finali delle stesse
- introduzione di sistemi innovativi per la valutazione della prestazione e/o dei risultati
- estensione delle tipologie di azione volte a favorire il reinserimento di lavoratrici e lavoratori dopo un periodo di congedo
- introduzione di servizi innovativi e reti territoriali
- possibilità per i soggetti autonomi di finanziare una collaborazione.

Tali modifiche hanno ampliato la platea dei destinatari e le tipologie di azioni ammissibili.

Di seguito una comparazione tra vecchia e nuova formulazione della norma:

Vecchia nomenclatura	Nuova nomenclatura	Destinatari	Tipologie d'Azione	Novità
Lettera A	Comma 1 - lett. A	Lavoratori dipendenti	Flessibilità oraria	Attenzione all'introduzione di sistemi innovativi di valutazione della prestazione e dei risultati
Lettera B	Comma 1 - lett. B	Lavoratori dipendenti	Supporto al rientro	Non solo formazione per agevolare il rientro
Lettera D	Comma 1 - lett. C	Lavoratori dipendenti	Servizi innovativi e reti	Servizi innovativi e reti con il territorio
Lettera C	Comma 3 (Quota riservata, fissata annualmente da Avviso di finanziamento)	Imprenditori, liberi professionisti e lavoratori autonomi	Sostituzione	Non solo sostituzione ma anche attivazione di nuova collaborazione

Piano di azione *"Italia 2020 - Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro"*.

## **5. LE FIGURE PROFESSIONALI EMERGENTI NEL CAMPO DELLA CONCILIAZIONE**

La normativa in discorso ha contribuito a introdurre nelle aziende beneficiarie una cultura della conciliazione, favorendo una presa di coscienza del problema e stimolando, ed in alcuni casi imponendo, il dibattito tra aziende e rappresentanze sindacali.

Tra le conseguenze indirette dell'utilizzo dello strumento si registra la definizione di nuove figure professionali legate all'attuazione degli interventi per la conciliazione famiglia-lavoro; si tratta spesso di figure già esistenti nel mercato del lavoro, chiamate a svolgere nuove funzioni all'interno di aziende prevalentemente di dimensioni medio-grandi.

Si rinvencono, altresì, figure professionali inedite, chiamate a svolgere attività, gestire servizi o espletare funzioni rispondenti a specifiche esigenze di conciliazione dei lavoratori.

Dai progetti emergono inoltre nuove modalità di svolgimento delle diverse funzioni lavorative, attraverso la progressiva definizione della figura del "sostituto", che esprime una risposta al bisogno di regolare e favorire il reperimento di professionalità specifiche per determinate funzioni in sostituzione temporanea di lavoratori autonomi, imprenditori o liberi professionisti in congedo per maternità o paternità (progetti di lettera C) oppure di lavoratori dipendenti in part-time reversibile (progetti di lettera A e D) ma che non costituisce una figura professionale in senso stretto.

Nel caso del lavoratore autonomo, imprenditore o libero professionista, il sostituto viene individuato prevalentemente sulla base di contatti personali, oppure, più raramente, sulla base di apposite selezioni effettuate autonomamente o con il supporto di specialisti (associazioni di categoria, agenzie di somministrazione o strutture pubbliche preposte all'incontro domanda-offerta di lavoro)<sup>10</sup>.

Di particolare interesse è l'introduzione della "figura jolly", incaricata di sostituire più risorse aventi competenze e funzioni analoghe, che costituisce un'innovazione importante, almeno dal punto di vista formale, introdotta e definita in alcuni progetti finanziati grazie alla normativa in discorso.

---

<sup>10</sup> Sul punto si segnala un'iniziativa della Regione Emilia Romagna che ha realizzato una banca dati (finanziata nell'ambito di un progetto Equal) per la ricerca e la selezione di figure di sostituzione cui far ricorso in occasione dell'attuazione di simili misure; in Piemonte è stata intrapresa un'iniziativa analoga, utilizzando il supporto dell'Unioncamere; la realizzazione di queste banche dati può essere valutata come una buona prassi, esportabile anche in altri contesti territoriali, anche per evitare un'eccessiva personalizzazione del rapporto di colui che si avvale dello strumento con il suo sostituto.

Tale risorsa viene solitamente utilizzata per supportare gruppi di lavoratori con esigenze di conciliazione, per i quali vengono attivate misure di flessibilità. In alcuni casi essa interviene per consentire a due o più gruppi di lavoratori di gestire autonomamente la flessibilità d'orario su turni, garantendo nel contempo la copertura del servizio; a tale figura si richiede un bagaglio di competenze trasversali e una buona capacità di adattamento, oltre alle competenze tecnico-professionali inerenti il proprio ambito di attività.

Tuttavia, l'assenza di un quadro normativo relativo al suo inquadramento pone, ovviamente, problemi in fase di reclutamento, laddove essa si trova a sostituire risorse che operano su diversi livelli di responsabilità e autonomia.

Al riguardo, è pressoché naturale sottolineare come una figura del genere finisca per avere caratteristiche "strutturali" in un contesto lavorativo, dovendo maturare quella "estesa" e "trasversale" professionalità che le si richiede.

Paradossalmente, nei casi, presumibilmente piuttosto limitati, nei quali sia possibile individuare dipendenti con tali caratteristiche, essi assumerebbero un rilievo di particolare importanza, addirittura superiore rispetto a quello detenuto da chi è oggetto della sostituzione.

In realtà è più plausibile pensare a figure che corrispondono ad una precisa tipologia e che svolgono una "gamma" di attività, come, ad esempio l'incaricato di sportello in un Istituto di credito e che sono fortemente caratterizzate dal limitato periodo temporale di applicazione al particolare contesto.

Come si è detto, in alcuni casi le azioni per la conciliazione famiglia-lavoro vengono realizzate chiamando in causa profili già esistenti all'interno delle aziende, che assumono nuove caratteristiche e connotazioni per rispondere a specifiche esigenze progettuali; essi provengono prevalentemente dal mondo della formazione e della gestione di risorse umane.

Nei progetti relativi all'art. 9 il loro operato, rilevabile soprattutto nei progetti di lettera B e D, assume una connotazione più specificatamente orientata a soddisfare le esigenze di conciliazione dei lavoratori.

A tal fine sono state identificate figure professionali, decisamente peculiari, che in molti casi sono già presenti nel sistema aziendale ma originariamente legate alla ottimizzazione della produttività del dipendente, che viene agevolato nell'espletamento di incombenze personali.

Non va trascurato, inoltre, che un risultato tipico cui si tende è quello della fidelizzazione del dipendente, che deriva dall'utilizzazione di benefit offerti dall'azienda e che determinano una posizione favorevole del medesimo nei suoi confronti.

Il problema è quello della compatibilità di queste figure con una finalità di per sé diversa, come quella della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Certamente un risultato accettabile può essere quello di consentire una maggiore disponibilità di tempo da dedicare, oltre l'orario di ufficio, alla famiglia. Non va sottovalutato, che, perlomeno nell'originaria accezione quello che, in quel contesto, viene definito *benefit*, è rivolto alle posizioni manageriali più che a quelle strumentali di un'azienda, mentre nell'ottica della missione perseguita, semmai, i destinatari dovrebbero essere proprio coloro che con minore disponibilità economica non possono consentirsi tali aiuti.

Analizzando le figure professionali sopra descritte è possibile individuare una distinzione per categorie delle medesime: alcune di esse, infatti, possono definirsi "di accompagnamento" ed altre "di sostituzione".

Le prime, hanno il compito specifico di accompagnamento e affiancamento al lavoro in tutti quei casi in cui il lavoratore, ma molto più frequentemente la lavoratrice, si trova a dover rientrare in attività dopo un periodo lungo di assenza, ad esempio dopo il congedo per la maternità; tra queste, si individuano, in particolare il Coach, o il Tutor.

Altre, come il cd. Jolly, di cui si è già detto, vengono opportunamente formate per essere in grado di sostituire più lavoratori, per i quali vengono applicate forme di flessibilità oraria.

Vanno anche ricordati il *Referente aziendale*, il *Consulente per la conciliazione*, il *Coordinatore work family* che solitamente sono presenti nelle aziende di grandi dimensioni e rivestono posizioni di responsabilità nel settore delle risorse umane; il loro compito è più che altro legato alla consulenza, all'orientamento e al supporto tecnico ai lavoratori che, grazie ad essi, sono in grado di conoscere le potenzialità offerte dalla conciliazione e le modalità con cui accedere a tali opportunità.

Le opportunità fornite con le iniziative per la conciliazione, realizzate con stanziamenti a valere sul Fondo per le politiche della famiglia, hanno, quindi, l'obiettivo di aumentare la sensibilità delle aziende verso un problema trasversale ad ogni categoria di lavoratore, con ciò realizzando un'importante utilità per il dipendente, a prescindere dalla qualificazione del medesimo, ed, al contempo, minimizzando, dal punto di vista dell'azienda, il "danno" costituito dalla assenza prima e dall'eventuale dequalificazione o difficoltà personale dello stesso, poi.

In conclusione, richiamando le osservazioni su esposte, va sottolineato come, in molti casi, le figure "professionali emergenti" si sovrappongano parzialmente se non totalmente e come la loro diversificazione appaia eccessiva rispetto all'effettiva utilizzazione; in alcuni casi

esse sono presenti in azienda e vengono "riqualificate" nell'ottica della conciliazione, mantenendo caratteristiche strutturali.

## 6. L'EVOLUZIONE DEGLI INTERVENTI

L'analisi condotta dalla Corte sulle iniziative di conciliazione tra tempi di vita e lavoro, prende in considerazione il periodo 2007-2010.

La procedura relativa all'attuazione di tali interventi deriva dall'applicazione del Decreto Interministeriale del 15 maggio 2001, adottato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale ed il Ministro per le pari opportunità, che contiene la disciplina attuativa dell'originario art. 9 della legge 53/2000; tale decreto interministeriale, che successivamente è stato aggiornato dal D.M. 24 gennaio 2007, ha costituito il riferimento normativo applicabile alle scadenze gestite dal Dipartimento per le politiche della famiglia per le annualità 2007, 2008 e 2009.

In sostanza, come previsto dall'art. 5 del decreto,<sup>11</sup> la procedura prevede l'erogazione di un anticipo pari al 25% del contributo, da erogarsi successivamente all'ammissione del progetto dietro presentazione di fideiussione, e del saldo, al termine del medesimo, previa presentazione di una relazione finale, comprensiva della rendicontazione delle spese sostenute.

---

<sup>11</sup> *Modalità di erogazione dei contributi*

Il 50% della somma di cui all'art. 1 del presente decreto, destinata al finanziamento, sarà erogato a favore di aziende la cui dimensione occupazionale non superi i 50 dipendenti. In ogni caso la somma totale dei contributi disponibili sarà rispettivamente suddivisa come segue :

- 60% della quota annuale verrà destinato al finanziamento di progetti di cui alla lettera a), art. 9, comma 1, della legge n. 53 del 2000;
- 20% della quota annuale verrà destinato per il finanziamento di programmi di cui alla lettera b), art. 9, comma 1, della legge n. 53 del 2000;
- 20% della quota annuale verrà destinato al finanziamento di progetti di cui alla lettera c), art. 9, comma 1, della legge n. 53 del 2000.

Nell'ipotesi in cui, non venissero completamente utilizzate le suddette quote percentuali di finanziamento per i progetti di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 9 della legge n. 53 del 2000 le corrispondenti somme verranno proporzionalmente ripartite, alla fine di ciascun anno di riferimento, per il finanziamento di progetti già presentati e non ammessi a quest'ultimo per insufficienza di risorse.

Il contributo concesso è erogato in due quote con le seguenti modalità:

- La prima quota, pari al 25% del contributo ammesso al finanziamento verrà corrisposta all'ammissione del progetto da parte della Commissione e secondo le modalità di cui all'art.4.

- Il saldo del contributo ammesso verrà corrisposto a conclusione di tutte le azioni programmate, in rapporto alle spese sostenute nei limiti della somma ammessa al finanziamento, mediante idonea certificazione da presentarsi alla Commissione di cui all'art. 4, sottoscritta congiuntamente dal responsabile aziendale o dal dirigente e dai lavoratori interessati, con dichiarazione sindacale di conformità al progetto concordato rilasciata dalla stessa struttura stipulante l'accordo.

La corresponsione del saldo è, comunque, subordinata alla verifica da parte dei Servizi Ispettivi del Ministero del Lavoro, della concreta attuazione del progetto.

Le risorse annuali non utilizzate per il finanziamento dei progetti saranno automaticamente riassegnate per il finanziamento dei progetti dell'anno successivo.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale si riserva la possibilità di verificare mediante i servizi ispettivi competenti per territorio, l'effettiva corrispondenza delle azioni svolte al progetto presentato.

Il Ministero del Lavoro predisporrà, altresì, un sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti approvati.



La verifica, anche contabile, dell'effettiva attuazione dei progetti è rimessa alla Direzione Provinciale del Lavoro competente.

Eventuali disallineamenti tra la cifra richiesta e quella effettivamente corrisposta sono dovuti quindi o ad economie rispetto alle stime di spesa del proponente, o al mancato riconoscimento di spese effettuate, o, infine, alla mancata esecuzione di azioni previste nel progetto.

Nel 2007 sono state previste tre scadenze per la presentazione dei progetti: 12 febbraio, 11 giugno e 10 ottobre 2007.

I criteri seguiti dalla Commissione nell'approvazione dei progetti sono stati:

- innovatività dell'azione rispetto al contesto lavorativo di riferimento;
- concretezza dell'azione;
- efficacia dell'azione rispetto ai risultati attesi.

Tali criteri, inseriti in un'apposita griglia, hanno costituito la base per attribuire i punteggi da assegnare ai singoli interventi.

Relativamente alla valutazione del rapporto costi/benefici, l'Amministrazione ha dichiarato che essa non risulta possibile in quanto i costi necessari alla realizzazione vengono sostenuti dalle Aziende (nel caso di progetti di lettera A,B e D), e non dalle famiglie, che invece risultano beneficiarie indirette delle misure introdotte sul luogo di lavoro.

*Su questa affermazione è lecito esprimere perplessità, in quanto, i progetti sono comunque onerosi (ed impingono sul Fondo) anche nei casi in cui dovrebbe sussistere una neutralizzazione dei costi come nel Part-time, laddove il lavoratore rinuncia ad una quota dello stipendio, che viene corrisposta al suo sostituto, per la parte che lo riguarda.*

In nessun caso, sempre secondo l'Amministrazione, è possibile ponderare i costi/benefici riferiti alle singole famiglie, anche per i progetti di sostituzione di cui alla lettera C, poiché sono i diretti beneficiari ad effettuare una valutazione basata però sulle singole preferenze che risultano influenzate da fattori non solo di ordine economico, ma soprattutto di ordine valoriale e affettivo.

*Anche questa affermazione non appare condivisibile, in quanto la valutazione spetta all'Amministrazione che ben può utilizzare quegli elementi che consentano di portare "a fattor comune" la tipologia di intervento, come, ad esempio, la dimensione, in termini sia di fattispecie sia finanziari della stessa.*

*Una mancanza di ripetitività od una scarsa dimensione, tale da non consentire di apprezzare l'esistenza di una "massa critica" del "tipo" di intervento, può metterlo in discussione e determinare un diverso approccio.*

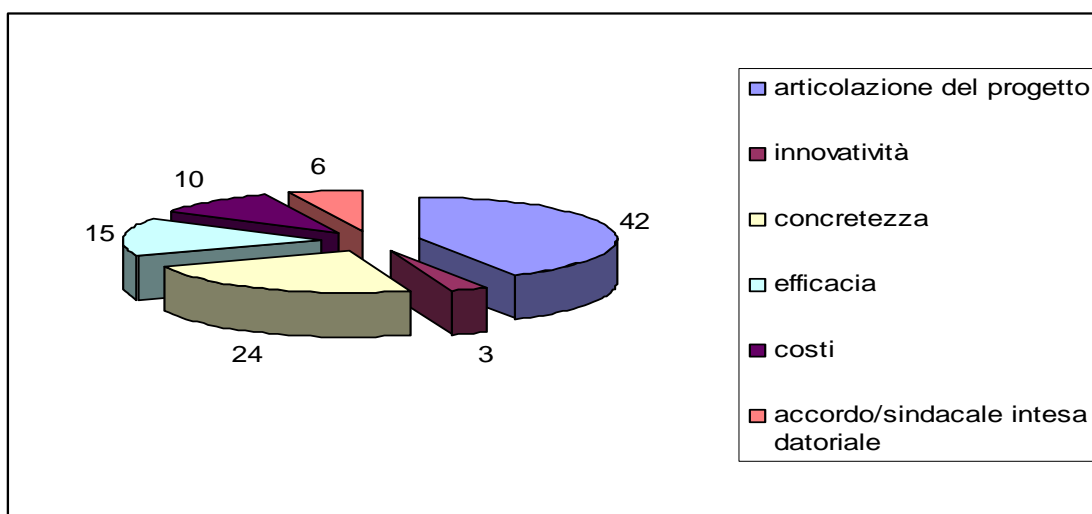
Nel 2007 i progetti non finanziati sono stati 90, nel 2008 60 e 16 nel 2009. Preliminarmente va chiarito che i progetti non finanziati si distinguono in due categorie:

- progetti non ammissibili a valutazione a causa di vizi formali o perché pervenuti fuori termine;
- progetti ammessi a valutazione ma non ammessi a finanziamento in quanto destinatari di un punteggio da parte della Commissione tecnica inferiore al minimo stabilito.

Le motivazioni che hanno portato alla non ammissibilità a valutazione riguardavano la tempistica, (progetti pervenuti fuori termine), la documentazione incompleta o non conforme, la non ammissibilità di proponente, beneficiari o azioni.

Sicuramente più complessa è invece l'articolazione delle motivazioni formulate per tutti quei progetti non ammessi a finanziamento a seguito della valutazione operata dalla Commissione.

Il grafico che segue evidenzia l'incidenza delle diverse problematiche nella non ammissione al finanziamento ma è necessario precisare che, in genere, la compromissione della qualità di un progetto presentato deriva dal verificarsi di una pluralità di lacune.



## 7. MONITORAGGIO DEI PROGETTI

Si esaminano, di seguito gli esiti del monitoraggio, quantitativo e qualitativo, effettuato dall'Amministrazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nel triennio 2007-2009 sono stati finanziati 421 progetti, con un importo impegnato di euro 24.924.331,84 ed un importo erogato pari ad euro 8.026.067,02, dati questi aggiornati al 31.12.2010.

ANNO	PROGETTI FINANZIATI	RELAZIONI FINALI PERVENUTE	VISITE DPL RICHIESTE	VISITE DPL CONCLUSE	SALDI EROGATI	IMPORTO IMPEGNATO	IMPORTO EROGATO AL 31/12/2010
2007	142	114	111	95	92	€ 8.702.702,27	€ 4.032.759,68
2008	225	110	88	75	57	€ 13.617.839,79	€ 3.401.230,83
2009	54	21	16	13	9	€ 2.603.789,78	€ 592.076,51
<b>TOTALE</b>	<b>421</b>	<b>245</b>	<b>215</b>	<b>183</b>	<b>158</b>	<b>€ 24.924.331,84</b>	<b>€ 8.026.067,02</b>

Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia

La tabella che segue, a prescindere dalla specificità del 2009<sup>12</sup>, mostra l'esiguità del pagato rispetto alle somme impegnate.

Esercizi	Stanziamiento	Impegno	Pagato	%
2007	40.000.000,00 <sup>13</sup>	8.702.702,17	4.032.759,68	46
2008	14.181.138,00	13.617.839,79	3.401.230,83	25
2009	15.000.000,00	2.603.789,78	592.076,51	23

L'Amministrazione non ha fornito dati riferibili al 2010 in quanto, come più volte ricordato, a seguito delle modifiche recate dall'art. 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69<sup>14</sup>,

<sup>12</sup> L'Amministrazione ha infatti emanato un solo decreto in data 30 settembre 2009 di ammissione a finanziamento di azioni positive per la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro di cui all'art. 9 L.53/2000, relative alla scadenza di febbraio 2009;

<sup>13</sup> incluse le risorse finanziarie già individuate dal decreto interministeriale in data 24 gennaio 2007, concernente la prima attuazione dell'art. 1, comma 1256, della legge 27 dicembre 2006, n. 296

<sup>14</sup> Art. 38 della legge 69/2009: (Modifica dell'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53)

1. L'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, è sostituito dal seguente:

«Art. 9. - (Misure per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro). - 1. Al fine di promuovere e incentivare azioni volte a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, nell'ambito del Fondo per le politiche per la famiglia di cui all'articolo 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è destinata annualmente una quota individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato alle politiche per la famiglia, al fine di erogare contributi in favore di datori di lavoro privati, ivi comprese le imprese collettive, iscritti in pubblici registri, di aziende sanitarie locali, di aziende ospedaliere e di aziende ospedaliere universitarie i quali attuino accordi contrattuali che prevedano le seguenti tipologie di azione positiva:

a) progetti articolati per consentire alle lavoratrici e ai lavoratori di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, quali part time reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, banca delle ore, orario flessibile in entrata o in uscita, sui turni e su sedi diverse, orario concentrato, con specifico interesse per i progetti che prevedano di applicare, in aggiunta alle misure di flessibilità, sistemi innovativi per la valutazione della prestazione e dei risultati;

b) programmi ed azioni volti a favorire il reinserimento delle lavoratrici e dei lavoratori dopo un periodo di congedo parentale o per motivi comunque legati ad esigenze di conciliazione;

c) progetti che, anche attraverso l'attivazione di reti tra enti territoriali, aziende e parti sociali, promuovano interventi e servizi innovativi in risposta alle esigenze di conciliazione dei lavoratori. Tali progetti possono essere presentati anche da consorzi o associazioni di imprese, ivi comprese quelle temporanee, costituite o costituende,

l'operatività della misura è stata sospesa in attesa del regolamento che sostituisce il predetto d.m. 15 maggio 2001; pertanto, l'ultima scadenza fissata per la presentazione dei progetti era quella relativa a febbraio 2009.

Il Dipartimento riferisce che le criticità più rilevanti sono da ricondursi alla mancata attuazione del progetto, alla mancata documentazione delle spese sostenute, o all'inesistenza del progetto stesso; in due casi, a seguito della verifica, la DPL ha ritenuto di sollecitare l'azione penale verso i proponenti, potendosi ravvisare gli estremi del reato di truffa ai danni dello Stato; in un caso si è già provveduto all'archiviazione su richiesta del Pubblico Ministero.

Dall'analisi degli andamenti per gli anni per i quali sono stati forniti i dati (2007-2008-2009), può rilevarsi, in un contesto che pur presenta elementi non particolarmente significativi, per i progetti afferenti al 2008, un andamento decisamente non esaltante (225 progetti finanziati a fronte di 60 non ammessi, per solo 110 dei quali sono state presentate relazioni finali, 75 sono stati sottoposti a verifica dalle DPL e 57 hanno avuto il saldo), con una percentuale di erogazioni rispetto agli impegni di circa il 25%.

Si osserva che il Dipartimento non ha fornito, in questa sede, dati circa il numero delle revoche effettuate.

Da questi dati emergerebbe una evoluzione non corrispondente alle attese di progetti ritenuti ammissibili.

Il Dipartimento ha ribadito, nel corso dell'adunanza, le affermazioni circa la positività dell'intervento già rese nel corso dell'istruttoria.

Va sottolineato al riguardo come non siano stati presentati dati diversi o ulteriori rispetto a quelli già in possesso della Corte, salvo la serie storica riferibile a precedenti esperienze antecedenti il 2006 ed attribuibili ad altri soggetti istituzionali (Ministero della

---

che insistono sullo stesso territorio, e possono prevedere la partecipazione degli enti locali anche nell'ambito dei piani per l'armonizzazione dei tempi delle città.

2. Destinatari dei progetti di cui al comma 1 sono lavoratrici o lavoratori, inclusi i dirigenti, con figli minori, con priorità nel caso di disabilità ovvero di minori fino a dodici anni di età, o fino a quindici anni in caso di affidamento o di adozione, ovvero con a carico persone disabili o non autosufficienti, ovvero persone affette da documentata grave infermità.

3. Una quota delle risorse di cui al comma 1, da stabilire con il provvedimento di cui al comma 4, è, inoltre, impiegata per l'erogazione di contributi in favore di progetti che consentano ai titolari di impresa, ai lavoratori autonomi o ai liberi professionisti, per esigenze legate alla maternità o alla presenza di figli minori ovvero disabili, di avvalersi della collaborazione o sostituzione di soggetti in possesso dei necessari requisiti professionali.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato alle politiche per la famiglia, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e con il Ministro per le pari opportunità, sentita la Conferenza unificata, nei limiti delle risorse di cui al comma 1, sono definiti i criteri e le modalità per la concessione dei contributi di cui al presente articolo e, in particolare, la percentuale delle risorse da destinare a ciascuna tipologia progettuale, l'importo massimo finanziabile per ciascuna tipologia progettuale e la durata delle azioni progettuali. In ogni caso, le richieste dei contributi provenienti dai soggetti pubblici saranno soddisfatte a concorrenza della somma che residua una volta esaurite le richieste di contributi dei soggetti privati.

5. Le risorse di cui al comma 1 possono essere, in misura non superiore al 10 per cento, destinate alle attività di promozione delle misure in favore della conciliazione, di consulenza alla progettazione, di monitoraggio delle azioni da effettuare anche attraverso reti territoriali».

2. I commi 1255 e 1256 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono abrogati.

solidarietà e, retrocedendo nel tempo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché l'antesignano Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Le affermazioni dell'Amministrazione sulla positività del *trend* in aumento dimostrata dal numero dei progetti presentati ed approvati, dalla quale la medesima ha fatto discendere l'asserito "progressivo affinamento della progettazione, conseguente ad un'opera di sensibilizzazione e sostegno alla progettazione svolta anche tramite iniziative seminariali sul territorio", per quanto ulteriormente articolate, mancano del supporto di un'analisi qualitativa reale ed effettivamente disponibile, mostrando quindi una certa autoreferenzialità.

Infatti è semmai il livello dei progetti conclusi che può dare il *trend* della positività dei progetti stessi.

Va quindi preso con cautela, anche il dato relativo al numero dei fruitori che, dopo il picco del 2008, da verificare in relazione ai progetti effettivamente conclusi, è in realtà poi calato nel 2009, nel rapporto tra fruitori e progetti finanziati anche a causa dell'unico bando e dell'unica scadenza prevista per la presentazione dei progetti.

ANNO	PROGETTI FINANZIATI	DESTINATARI RAGGIUNTI		
		MASCHI	FEMMINE	TOTALE
2007	142	318	1724	2042
2008	225	883	3985	4868
2009	54	159	727	886
TOTALE	421	1360	6436	7796
%		17,4	82,6	100

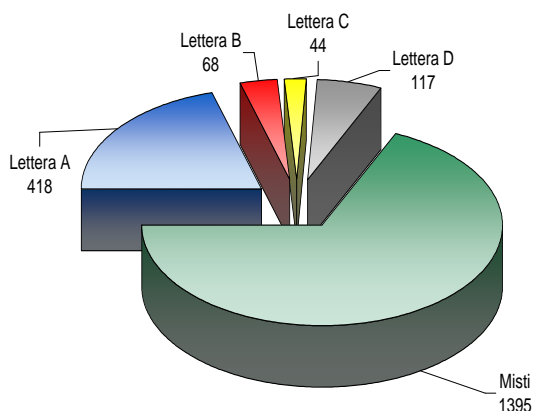
Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia

Per quanto concerne la distinzione tra le varie tipologie di interventi, la maggioranza dei beneficiari è interessata ad iniziative di tipo misto, mentre i progetti centrati su un'unica tipologia sono concentrati sulle misure relative alla flessibilità (lettera A) e all'introduzione di servizi innovativi (lettera D).

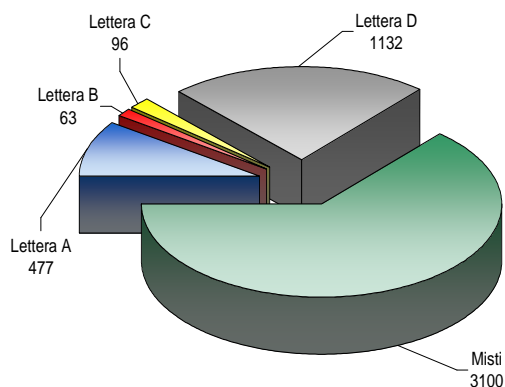
I diagrammi che seguono riassumono le scelte effettuate nel triennio di riferimento.

## Destinatari diretti per tipologia di progetto

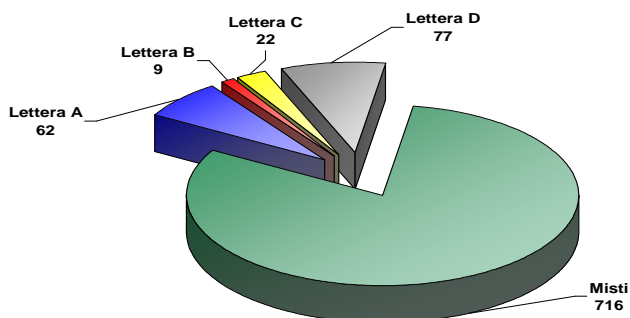
Anno 2007



Anno 2008



Anno 2009



Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia

Il nuovo regolamento è stato poi varato con il DPCM 23 dicembre 2010, n. 277 "Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53" entrato in vigore il 18 maggio 2011; si riportano in nota le prescrizioni più rilevanti.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Art. 2 Ripartizione delle risorse tra tipologie progettuali

1. Le risorse disponibili sono destinate:

1) per il 90% al finanziamento delle tipologie di progetto previste all'articolo 9, comma 1, della legge;  
2) per il 10% al finanziamento dei progetti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge.

Art. 3 Azioni ammissibili, durata e importo finanziabile

---

1. I progetti disciplinati dal presente capo, sono finanziati per un importo massimo di euro 500.000,00, hanno una durata massima di 24 mesi e devono prevedere almeno una delle seguenti tipologie di azioni positive:

a) progetti articolati per consentire alle lavoratrici e ai lavoratori di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, quali, a titolo esemplificativo, part time reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, banca delle ore, orario flessibile in entrata o in uscita, su turni e su sedi diverse, orario concentrato, con specifico interesse per i progetti che prevedano di applicare, in aggiunta alle misure di flessibilità, sistemi innovativi per la valutazione della prestazione e dei risultati, in base a quanto previsto dall'articolo 7, comma 2. L'elenco delle predette azioni di flessibilità non è, comunque, tassativo;

b) programmi ed azioni, comprese le attività di formazione e aggiornamento, volti a favorire il reinserimento delle lavoratrici e dei lavoratori dopo un periodo di assenza dal lavoro non inferiore a sessanta giorni a titolo di congedo di maternità e paternità o parentale, o per altri motivi legati ad esigenze di conciliazione tra vita professionale e vita familiare. Nel caso di congedo parentale o per altri motivi legati alla conciliazione tra vita professionale e vita familiare, il periodo di assenza non inferiore a sessanta giorni deve riferirsi a un periodo continuativo;

c) progetti che, anche attraverso l'attivazione di reti tra enti territoriali, aziende e parti sociali, promuovano interventi e servizi innovativi in risposta alle esigenze di conciliazione tra vita professionale e vita familiare delle lavoratrici e dei lavoratori.

Art. 4 Soggetti finanziabili

1. Possono presentare progetti di cui al presente capo, sulla base di specifico accordo contrattuale, stipulato con le modalità di cui all'articolo 6:

a) i datori di lavoro privati che esercitano attività di impresa, anche in forma collettiva (società), nonché i consorzi, i gruppi di imprese e le associazioni di imprese, ivi comprese quelle temporanee, costituite o costituende, anche ove prevedano la partecipazione di enti locali cofinanziatori;

b) altri datori di lavoro privati non esercenti attività di impresa, a condizione che risultino iscritti in pubblici registri;

c) le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere e le aziende ospedaliere universitarie, a concorrenza della somma eventualmente residua, una volta soddisfatte, per ciascuna scadenza, le richieste di contributi presentate dai soggetti di cui alle lettere a) e b) e dichiarate "ammissibili a finanziamento" ai sensi dell'articolo 16, comma 3.

2. Gli enti pubblici diversi da quelli elencati al comma 1, lett. c) non rientrano, comunque, tra i soggetti finanziabili, anche nel caso in cui prendano parte a progetti promossi nell'ambito di una rete o di un consorzio, ai sensi del comma 1, lett. a).

3. Parimenti, non sono finanziabili i soggetti che si trovino in stato di fallimento, liquidazione, amministrazione controllata o concordato preventivo o per i quali siano in corso procedimenti diretti all'apertura di una delle predette procedure.

4. I soggetti che hanno già usufruito di contributi ai sensi dell'articolo 9 della legge possono presentare una nuova domanda di finanziamento alle seguenti condizioni:

a) che il progetto finanziato sia realizzato in ogni sua fase, e siano concluse le procedure di verifica, nonché sia rilasciata l'autorizzazione al pagamento del saldo;

b) che il nuovo progetto presentato contenga e indichi chiaramente elementi di novità sostanziale rispetto al precedente, sviluppando un'azione riferita ad una diversa tipologia progettuale ovvero, nell'ambito della medesima tipologia progettuale, ad una differente azione positiva di flessibilità, ovvero a diversi destinatari.

5. In caso di progetti presentati da consorzi, gruppi di imprese e associazioni temporanee di imprese finalizzate alla promozione di azioni di conciliazione tra vita professionale e vita familiare per i dipendenti delle aziende consorziate o partecipanti, le singole aziende coinvolte possono presentare anche individualmente altri progetti a valere sull'articolo 9 della legge, solo quando il progetto comune sia stato concluso e sempre che il nuovo progetto sia diverso dal precedente, nei termini di cui al comma 4.

Art. 9 Azioni ammissibili, durata e importo finanziabile

1. Per i progetti disciplinati dal presente capo, l'importo massimo finanziabile è di euro 35.000,00; il compenso da corrispondere al sostituto o al collaboratore non può superare il reddito imponibile relativo all'attività svolta dall'interessato nell'anno precedente ovvero, ove più favorevole, la media dei redditi imponibili dichiarati nei due anni antecedenti la domanda di agevolazione; tanto nel caso di sostituzione, quanto nel caso di collaborazione, il compenso non può, comunque, essere inferiore al minimo retributivo previsto dal CCNL per il lavoratore subordinato che svolge funzioni comparabili, con specifico riferimento, per i professionisti ed eventuali categorie residuali, al CCNL per i dipendenti degli studi e delle attività professionali.

2. La durata massima, riferita alla coppia genitoriale, è fissata in 12 mesi, anche frazionabili nell'arco di 24 mesi.

3. I progetti devono prevedere azioni che consentano ai titolari di impresa, ai lavoratori autonomi o ai liberi professionisti, per esigenze legate alla maternità o alla presenza di figli minori o figli disabili, di attivare una sostituzione o una collaborazione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, lettere f) e g).

4. I familiari partecipanti, i soci partecipanti all'impresa e gli eventuali associati in partecipazione non possono, in nessun caso, rivestire il ruolo di sostituti o di collaboratori.

Art. 10 Soggetti finanziabili

1. Possono presentare progetti disciplinati dal presente capo:

a) i liberi professionisti ed i lavoratori autonomi, ivi compresi i lavoratori a progetto. Questi ultimi devono imostrare l'assenso esplicito del committente, al quale possono anche scegliere di delegare integralmente gli adempimenti relativi alla presentazione e alla gestione del progetto.

b) i titolari di impresa individuale;

c) i titolari di impresa collettiva, limitatamente ai casi in cui:

Con il successivo decreto 18 maggio 2011, a firma del Capo del dipartimento, è stato pubblicato il relativo avviso di finanziamento, nel quale sono state individuate le scadenze del 13 luglio e del 28 ottobre 2011 (con successiva proroga all'8 novembre 2011) per la presentazione dei progetti.

Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, per la prima scadenza sono pervenuti 211 progetti (96 in favore di lavoratori dipendenti, ai sensi del comma 1 dell'art. 9; 115 da parte di soggetti autonomi, a valere sul comma 3 dell'art. 9), di cui è attualmente in corso la valutazione.

L'importo totale richiesto è pari ad euro 16.601.892,43 su una disponibilità pari a 7,5 milioni di euro, per la scadenza considerata.

L'importo totale è ripartito in:

- euro 14.088.100,22 relativa ai progetti in favore dei lavoratori dipendenti (comma 1) su 6.750.000 di euro disponibili

---

1. partecipino personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitudine e prevalenza e risultino iscritti, da almeno 6 mesi, ad un'assicurazione obbligatoria;

2. sussista l'autorizzazione da parte degli altri soci alla sostituzione o alla collaborazione.

2. Sono equiparati ai soggetti di cui alla lettera c) del comma 1:

a) i liberi professionisti costituiti in associazione;

b) i familiari partecipanti all'impresa di cui all'articolo 230 bis del codice civile, nei limiti dallo stesso previsti;

c) gli associati in partecipazione di cui agli articoli 2549 e seguenti del codice civile.

3. Tra i soggetti finanziabili sono soddisfatti, in via prioritaria per ciascuna scadenza, coloro la cui media del reddito imponibile, dichiarato negli ultimi due anni antecedenti alla domanda, non sia superiore a euro 70.000,00, sempre che, laddove titolari di impresa individuale o collettiva, la stessa si avvalga dell'apporto lavorativo complessivo di non più di dieci soggetti, ivi compresi il titolare o i soci che partecipino personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitudine e prevalenza.

4. I soggetti che hanno già usufruito di finanziamenti ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge possono presentare una nuova domanda di finanziamento alle seguenti condizioni:

a) che il progetto finanziato sia realizzato in ogni sua fase, e siano concluse le procedure di verifica, nonché sia rilasciata l'autorizzazione al pagamento del saldo;

b) che si presenti una specifica esigenza di conciliazione tra vita professionale e vita familiare legata ad un nuovo evento, quale una nuova maternità o adozione.

Art. 15 Commissione tecnica di valutazione

1. La selezione è affidata ad un'apposita commissione nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dal Ministro o Sottosegretario delegato alle politiche per la famiglia.

2. La commissione, la cui composizione è individuata nel successivo decreto di nomina, è presieduta dal Capo del Dipartimento per le politiche della famiglia o da un dirigente da lui delegato e vede rappresentate le amministrazioni concertanti, nonché le regioni e gli enti locali. La commissione può avvalersi della consulenza di esperti.

Art. 18 Modalità di erogazione del contributo

1. I progetti selezionati sono approvati e ammessi al rimborso totale o parziale degli oneri connessi alla loro realizzazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero del Ministro o Sottosegretario delegato alle politiche per la famiglia, entro 180 giorni dalla data di scadenza prevista per la loro presentazione, sulla base di una specifica convenzione predisposta dall'ufficio e sottoscritta, per accettazione, dal proponente.

2. L'erogazione totale del contributo complessivamente destinato al finanziamento di ciascun progetto è subordinata alla effettiva e corretta attuazione e rendicontazione dello stesso, nonché all'esito delle eventuali verifiche disposte dall'ufficio, anche tramite i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

3. In particolare, il contributo concesso è erogato in due quote con le seguenti modalità:

a) la prima quota, pari al 40% del contributo ammesso al finanziamento, è corrisposta a titolo di anticipo, dopo la comunicazione circa l'accoglimento della domanda, previa presentazione di idonea fidejussione bancaria o assicurativa e della ulteriore documentazione richiesta dall'ufficio;

b) il saldo, pari al 60% del contributo ammesso a finanziamento, è corrisposto a conclusione di tutte le azioni programmate in rapporto alle spese sostenute, certificate da un revisore dei conti e dietro presentazione all'ufficio di apposita relazione, che, per i progetti di cui all'articolo 9, comma 1, della legge, è sottoscritta congiuntamente dal datore di lavoro e dai lavoratori interessati, con dichiarazione sindacale di conformità al progetto concordato, rilasciata dalla stessa struttura stipulante l'accordo.



- euro 2.513.792,21 relativa ai progetti in favore dei soggetti autonomi (comma 3) su 750.000 euro disponibili

Relativamente alla seconda scadenza indicata, invece, l'Amministrazione non è ancora in grado di indicare il numero definitivo dei progetti pervenuti, posto che l'avviso di finanziamento impone all'ufficio di tenere conto di tutto il materiale pervenuto entro i 15 giorni successivi alla data di scadenza (quindi entro il 23 novembre u.s.).

Al momento – dichiara l'Amministrazione - i progetti pervenuti sono 176 in favore di lavoratori dipendenti e 140 in favore di soggetti autonomi.

### **7.1 Profili critici degli interventi di cui alla lettera A) e B) e D)**

La Corte ha analizzato le caratteristiche dei suddetti progetti e le considerazioni che seguono, partendo dallo studio di singoli progetti, focalizzando i punti di forza e le criticità degli stessi; i relativi esempi sono consultabili all'allegato A.

La principale perplessità rilevata, dall'Amministrazione e dalle aziende, per gran parte degli interventi, riguarda il meccanismo di copertura delle agevolazioni e la sua onerosità.

Va rilevato che gli stessi sono specificamente preordinati al supporto, appunto, di misure da considerarsi eccezionali nell'ambito della gestione di un'azienda, tuttavia l'obiettivo generale da perseguire è rivolto alla estensione, in quanto realizzabile, il più possibile generalizzata delle forme di conciliazione: tale constatazione dovrebbe indurre sia alla ricerca di soluzioni sul piano normativo, sia alla predisposizione di progetti finanziariamente più sostenibili da parte delle istanze interessate.

Risulta quindi facilmente comprensibile la criticità, peraltro comune alla grande maggioranza degli interventi, rilevata da questa Corte e segnalata dagli stessi operatori, circa la difficoltà di reiterare tali iniziative qualora le stesse non godano di un congruo supporto pubblico.

Le caratteristiche dei progetti in discorso sono comunque molto simili e si possono così sintetizzare:

- Riguardano per lo più dipendenti donne, quasi sempre madri di figli di età inferiore ai 12 anni che chiedono la riduzione dell'orario lavorativo attuale ad un part-time a varie percentuali, o la riduzione del part-time laddove lo stesso già sia in atto.
- Viene molto spesso prevista una banca delle ore<sup>16</sup>, innovativa rispetto alle modalità previste dai vari Contratti di categoria per andare incontro alla necessità dei

---

<sup>16</sup> La banca delle ore si affianca al lavoro in flessibilità, essa permette al lavoratore di cumulare un monte ore di permessi dal quale attingere per fruire, secondo le previsioni contrattuali, di riposi compensativi. Lo scopo di tale

dipendenti di recuperare il tempo aggiuntivo secondo le proprie necessità (ad esempio sarà consentito anche il recupero delle mezze ore nei successivi 12 mesi, anziché di ore intere nel mese successivo, come è prassi consolidata).

- Si prevede la flessibilità oraria per un massimo di 1 ora e 30 minuti da recuperare entro il mese successivo, per facilitare la conciliazione degli orari di lavoro con le esigenze familiari (minori, anziani, portatori di handicap).
- In favore della dipendente che ha richiesto il part-time viene previsto il telelavoro mobile (con portatile e connessione a Internet wireless) con affiancamento da parte di un tecnico informatico; sul punto si osserva che tale misura appare piuttosto onerosa, in relazione all'obiettivo da raggiungere, cioè a prescindere anche dalla necessità dello stesso, ove sia finalizzato alla fruizione di un part time.
- Per compensare la riduzione dell'orario di lavoro l'azienda procede all'assunzione di una nuova dipendente a tempo determinato, la quale sarà affiancata da una dipendente che svolgerà il ruolo di tutor. Si richiama quanto precedentemente espresso.

L'innovatività di tali progetti è da rinvenire nel fatto che i CCNL di riferimento non prevedono il diritto al part-time post maternità per aziende con meno di 20 dipendenti. Il pregio, quindi, di tali iniziative sta proprio nella capacità di derogare alla contrattazione nazionale di primo o di secondo livello, con la prospettiva magari di rendere tale opportunità non più possibile solo grazie ai progetti di conciliazione, ma un diritto per tutte le lavoratrici o lavoratori che ne facessero richiesta.

Al monitoraggio periodico previsto dovrebbe conseguire una valutazione alla conclusione delle attività per verificare i risultati in termini di produzione, organizzazione ed erogazione del servizio.

Per quanto attiene in particolare i Progetti relativi alla lettera B sono stati forniti numerosi esempi che hanno riguardato tutte le regioni ed anche in questo caso è possibile evidenziare le caratteristiche comuni agli stessi progetti:

- I progetti prevedono la realizzazione di corsi di formazione individuali per le lavoratrici dipendenti al rientro dal periodo di astensione lavorativa per maternità, nelle medesime mansioni affidate in precedenza, che avranno per oggetto l'aggiornamento sui prodotti e tecniche di nuovo utilizzo per l'azienda.
- Ciò consentirà alle lavoratrici un reinserimento in azienda più agevole consentendo a ciascuna un' immediata operatività e autonomia lavorativa.

---

istituto è, in sostanza, quello di gestire la flessibilità individuale dell'orario di lavoro e di monetizzare le ore effettuate oltre l'orario normale solo in via residuale.

- Sarà effettuato un affiancamento operativo di un congruo numero di ore per consentire il completo reintegro della dipendente ad opera di un dipendente che svolgerà le funzioni di tutor.
- Le beneficiarie dei progetti ritorneranno a svolgere le mansioni ricoperte prima del loro congedo.
- Un'équipe di esperti e membri della direzione aziendale svolgerà l'attività di monitoraggio. Scopo del monitoraggio sarà tutelare e garantire il perseguimento degli obiettivi previsti e identificare le buone prassi da diffondere presso le istituzioni pubbliche e sindacali che collaborano con l'azienda.

## **7.2 Profili critici degli interventi di cui alla lettera C)**

La casistica relativa a tali modalità di intervento è riportata nell'allegato B.

Nell'analizzare la presente tipologia di interventi – che si ricorda riguarda la sostituzione di imprenditori, lavoratori autonomi e liberi professionisti - deve, in primo luogo prendersi in esame la *ratio* dei medesimi che consiste, essenzialmente, nel tentativo di consentire anche alle categorie in esame di fruire di taluni benefici che sono tipici della categoria del lavoro dipendente; peraltro, tali progetti vedono spesso la partecipazione della Consigliera di Parità.

Si tratta quindi di interventi che operano nell'ambito del sostegno alla genitorialità anche sotto il profilo, appunto, della "pari opportunità".

Un altro profilo di carattere generale che può evincersi dalla lettura degli esempi, a prescindere dal carattere "individuale" degli interventi, peraltro implicito nella natura dei medesimi, è dato dalla forte differenziazione delle tipologie di sostituzione.

In primo luogo, si può rilevare come nell'ambito professionale la sostituzione si poggia, comprensibilmente, sull'intuitu personae; nel caso del commercialista nel progetto "Una giornata di 48 ore", infatti, nulla è detto circa le modalità di reclutamento del sostituto, ma è presumibile che sia lo stesso beneficiario ad indicarlo, avuto infatti riguardo alla natura di talune prestazioni professionali (si pensi ad esempio ad un avvocato) non può non procedersi ad una valutazione non solo delle capacità tecniche del sostituto, ma anche della complessiva "affidabilità" del medesimo sotto tutti gli aspetti.

Diverso è il profilo in ambito commerciale dove il sostituto, come visto, può, in alcuni casi, efficacemente essere rinvenuto anche in una pluralità di soggetti muniti di competenza specifica.

Altro punto di rilievo è dato dalla estensione non solo quantitativa della sostituzione ma anche di quella qualitativa: in sostanza, dall'ambito della delega conferita al sostituto.

La lettura degli esempi evidenzia una notevole differenziazione sul punto, passandosi da attività da svolgersi sotto una costante verifica del fruitore dell'iniziativa, che continua a svolgere in pieno il suo ruolo di imprenditore o di professionista, con ciò non allontanandosi, se non sotto il profilo della presenza fisica, dallo standard dei rapporti tra il titolare di uno studio professionale ed i professionisti che lavorano presso lo stesso, fino alla sostituzione pressoché completa dell'imprenditore, mentre in altri casi vengono delegate attività di notevole rilievo nell'ambito dell'impresa.

L'effettiva perplessità che può sorgere dall'analisi della presente tipologia di intervento è connaturata, come visto, nella sua stessa essenza: si tratta di misure che, pur adempiendo al loro compito di costituire un sostegno alla genitorialità, raggiungono un numero particolarmente esiguo di destinatari: nel 2007 sono stati approvati 23 progetti parzialmente (in quanto ridotti nella durata e/o nel valore) e 21 totalmente, per complessivi 44 destinatari, mentre dopo il picco di 96 progetti nel 2008, si è scesi ai 22 del 2009 (anche se in presenza di un unico bando), prima che si verificasse il blocco, dovuto al varo del nuovo regolamento, intervenuto, come detto, alla fine del 2010.

Si tratta quindi di interventi chiaramente definibili come residuali rispetto alla totalità di quelli previsti dalla norma in discorso; ciò potrebbe indurre a valutare la possibilità di una diversa finalizzazione delle risorse a favore di misure dotate di maggior impatto sociale, o, preferibilmente, aventi carattere strutturale e continuativo.

### **7.3 Profili critici di carattere generale**

Tenendo conto delle peculiarità dei progetti che evidenziano i segnalati profili critici, va poi preso in considerazione il monitoraggio qualitativo svolto dall'Amministrazione.

In primo luogo è stato rappresentato il maggiore interesse agli interventi in discorso palesato dalle piccole e medie imprese, con una marcata preferenza per gli interventi misti o riferibili alla lettera A (flessibilità dell'orario o dell'organizzazione del lavoro).

Per quanto concerne invece le aziende di maggiori dimensioni, meno interessate a tali misure, si segnalano i dati relativi alla preferenza per i progetti misti, ed ai richiedenti, tra i quali sono presenti numerose Aziende Sanitarie Locali oltre ad imprese che operano nel settore industriale e dei trasporti.

La tabella che segue evidenzia tali dati per gli esercizi 2008-2009.

Tipologia di intervento	Numero di dipendenti					
	≥ 250		≤ 249 ≥ 51		≤ 50	
	VALORE ASSOLUTO	VALORE %	VALORE ASSOLUTO	VALORE %	VALORE ASSOLUTO	VALORE %
Lettera A	8	24,2%	14	31,8%	28	32,6%
Lettera B	4	12,1%	9	20,4%	21	24,4%
Lettera D	6	18,2%	5	11,4%	4	4,6%
Misti	15	45,5%	16	36,4%	33	38,4%
<b>Totale</b>	<b>33</b>	<b>100,00%</b>	<b>44</b>	<b>100,00%</b>	<b>86</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia

Con tutta evidenza, la prevalenza di richieste provenienti da imprese di minori dimensioni è attribuibile sia alla maggiore flessibilità delle strutture, sia anche alla minore farraginosità del procedimento, ove si consideri che per taluni interventi, in particolare quelli riferibili alla lettera A, è richiesto, tra l'altro, l'assenso delle parti sociali.

In particolare, per quanto concerne tali interventi, primeggia la scelta del part-time reversibile, per il quale il contributo copre fino all'80% dell'onere sostenuto dalle imprese per l'assunzione di personale destinato a sostituire, per la parte scoperta, i fruitori del beneficio, ed il telelavoro, ed in questo caso il contributo copre la spesa sostenuta per la realizzazione delle postazioni sia presso il domicilio del dipendente, sia anche per postazioni mobili, eventualmente condivise da più persone, in orari e giorni differenti.

Per quanto concerne, invece, il numero dei fruitori, il maggior numero di beneficiari si riscontra tra gli interessati all'istituzione della "banca delle ore", strumento, ovviamente, scelto con maggiore frequenza nelle grandi aziende.

La tabella che segue mostra le varie opzioni nell'ambito degli interventi in discorso negli esercizi 2008-2009.

STRUMENTO DI FLESSIBILITÀ	NUMERO DI PROGETTI CHE PROPONGONO LO STRUMENTO		NUMERO DI BENEFICIARI COINVOLTI				TOTALE
			MASCHI		FEMMINE		
	V. A.	V. P.	V. A.	V. P.	V. A.	V. P.	
PART-TIME REVERSIBILE	61	56,0%	14	3,1%	435	96,9%	<b>449</b>
TELELAVORO	58	53,2%	95	24,7%	292	75,3%	<b>387</b>
BANCA DELLE ORE	35	32,1%	446	20,1%	1776	79,9%	<b>2222</b>
ORARIO FLESSIBILE	5	4,6%	36	10,7%	299	89,3%	<b>335</b>
FLESSIBILITÀ SUI TURNI	5	4,6%	125	11,8%	938	88,2%	<b>1063</b>
ORARIO CONCENTRATO	1	0,9%	0	0,0%	2	100%	<b>2</b>

Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia

Analizzando poi gli interventi di cui alla lettera D, l'Amministrazione riferisce di aver monitorato l'andamento per il biennio 2007-2008.

In questo ambito si rinviene un'ampia gamma di iniziative<sup>17</sup> che possono essere raggruppate per tipologia come mostra la seguente tabella:

INTERVENTI E SERVIZI	NUMERO DI PROGETTI CHE PROPONGONO L'INTERVENTO O IL SERVIZIO		NUMERO DI BENEFICIARI COINVOLTI				TOTALE
	V. A.	V. P.	MASCHI		FEMMINE		
			V.A.	V. P.	V. A.	V. P.	
REALIZZAZIONE DI STRUTTURE E SERVIZI INTERNI ALL'ORGANIZZAZIONE	32	56,0%	451	39,9%	680	60,1%	<b>1131</b>
BUONI PER LA FRUIZIONE DI SERVIZI (VOUCHER)	13	22,8%	357	52,3%	326	47,7%	<b>683</b>
CONVENZIONI CON ENTI TERZI PER L'EROGAZIONE DI SERVIZI	5	8,8%	17	12,4%	120	87,6%	<b>137</b>

**Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia**

Oltre ai monitoraggi sopra descritti, il Dipartimento ha avviato una specifica indagine<sup>18</sup> al fine di:

- individuare le motivazioni che hanno spinto le imprese ad avviare, sperimentare e implementare misure di conciliazione;
- investigare sull'eventuale correlazione fra motivazione/condizioni iniziali e successo delle pratiche sperimentate;

<sup>17</sup> Nel primo gruppo si concentrano interventi differenziati quali la realizzazione di baby parking o centri estivi, babysitting a domicilio, servizi di navetta per il trasporto casa lavoro ed assistenza ad anziani.

Una seconda tipologia di servizi è costituita dalle cosiddette misure "salva tempo", che supportano i lavoratori nella gestione della vita familiare. Si rileva in quest'ambito la presenza di una nuova figura appositamente creata per gestire o fornire i servizi: si tratta del "maggioromo aziendale", una figura messa a disposizione dall'azienda per risolvere problemi quotidiani quali pagare bollette, svolgere pratiche burocratiche o fare la spesa.

Un'altra figura professionale ricorrente è costituita dal "coordinatore work-family" chiamato a gestire la ricerca di soluzioni di conciliazione basate sul principio della reciproca convenienza tra esigenze aziendali ed esigenze del personale.

Una seconda tipologia di interventi è costituita dall'erogazione di voucher che permettono la fruizione di servizi analoghi ai precedenti, ma presso strutture esterne all'azienda. In questo caso, il contributo da parte dell'Amministrazione copre al massimo il 50% dell'onere del servizio, il quale deve essere applicabile non solo ai destinatari preventivamente individuati, ma anche a tutti coloro si trovino, all'interno dell'azienda, nelle medesime condizioni. Un' ultima tipologia di intervento è infine costituita dalla stipula con enti esterni di convenzioni per l'accesso agevolato ai servizi per i propri dipendenti, si tratta di sperimentazioni definite "non particolarmente innovative" e quasi sempre rivolte al personale femminile.

<sup>18</sup> Dopo aver selezionato un campione di quaranta aziende con caratteristiche differenziate per dimensioni, aree geografiche e settori di attività, sono state avviate a partire dall'aprile 2010 una serie di interviste telefoniche, i cui dati sono utilizzati per un rapporto che dovrebbe evidenziare eventuali buone prassi e che comporterà un ulteriore approfondimento, attraverso la somministrazione di questionari ed interviste ai destinatari delle azioni progettuali, al fine di verificare l'effettivo impatto delle misure adottate sulla qualità della vita dei lavoratori e delle loro famiglie; il tutto per favorire la costruzione di modelli utili per la successiva programmazione.

- evidenziare le criticità incontrate durante la realizzazione degli interventi e le eventuali soluzioni adottate, nonché i fattori di successo e gli aspetti innovativi delle sperimentazioni;
- verificare la sostenibilità degli interventi e il loro impatto sulla cultura/clima aziendale;
- individuare pratiche eccellenti e trasferibili, al fine di proporle come modelli per la futura progettazione.

Ovviamente, sarà importante conoscere gli esiti dell'indagine, che peraltro appare tardiva, non tanto per l'aspetto motivazionale, sia in relazione alla presentazione dei progetti (dato di per sé implicito o comunque conoscibile al momento della presentazione del progetto) sia per il suo collegamento col successo dell'iniziativa (apparendo comunque essa un fattore determinante), quanto per l'impatto che la realizzazione delle iniziative ha sul sistema aziendale.

Infatti, la conoscenza delle reazioni dell'ambiente interessato, oltre a formare le cosiddette "Buone pratiche" (senza arrivare a pretendere di "eccellenti"), permette di rimodulare le strategie e le stesse tipologie di intervento.

Tale argomento appare ancor più valido per gli interventi di lettera C sui quali la stessa Amministrazione ha ritenuto di non operare né il monitoraggio di cui sopra né l'indagine, in ultimo descritta.

Il Dipartimento ha poi effettuato un approfondimento nell'ambito dei progetti previsti dalla lettera A<sup>19</sup>.

Per quanto concerne il punto fondamentale, relativo alla sostenibilità delle misure una volta esaurito il progetto ed il finanziamento connesso, in particolare le piccole imprese hanno espresso notevoli perplessità a causa dell'onere finanziario connesso alle iniziative, mentre le aziende di maggiori dimensioni presentano atteggiamenti differenziati: le aziende appartenenti a settori più innovativi mostrano una maggiore volontà di continuare comunque nella applicazione delle misure intraprese, mentre quelle a struttura più rigida, e più legate ad un'organizzazione del lavoro basato sulla presenza fisica, mostrano maggiori perplessità.

In particolare, per le Aziende Sanitarie la concessione di ulteriori part-time è strettamente legata alla recente normativa che disciplina l'istituto del lavoro a tempo

---

<sup>19</sup>In sintesi, in particolare nell'ambito della piccola e media impresa, alcuni progetti sono nati dall'iniziativa degli stessi soggetti fruitori; in generale, tra gli indicatori considerati validi per una buona valutazione dei benefici delle misure adottate, le aziende intervistate hanno individuato: il numero di assenze (malattie, ferie, permessi, ecc.), il tasso di turnover, la qualità del lavoro, la produttività aziendale e il livello di soddisfazione dei dipendenti. Le misure realizzate sono state valutate positivamente dai fruitori, sia per i benefici diretti, sia per quelli indiretti dovuti al miglioramento del clima aziendale ed anche delle performance professionali.

parziale all'interno delle pubbliche amministrazioni<sup>20</sup>, mentre per il telelavoro permangono ostacoli legati alla rigidità delle strutture.

Risulta, comunque, arduo dare una valutazione complessiva degli interventi.

Va rilevato, oltre all'evidente beneficio dei fruitori, anche nell'ambito pubblico, per le misure a più elevato impatto, che si traducono ad esempio in forme di sostegno alla genitorialità o all'assistenza parentale, il valore sociale che esse rivestono.

Peraltro, il complesso delle misure stesse oltre a scontare la relativa capacità di intervento, peraltro connessa alla provvista finanziaria, mostra la sua vulnerabilità, come visto, proprio nella capacità di innescare processi "virtuosi", anche dopo il termine della sperimentazione, nel settore sotto questo profilo più delicato, quello della piccola impresa dove le garanzie di legge ed il coinvolgimento delle parti sociali si palesano spesso affievolite rispetto allo standard delle aziende di dimensioni più rilevanti.

Per quanto concerne, infine, l'individuazione di buone pratiche, l'Amministrazione pur, come visto, avendo svolto approfondimenti tesi alla realizzazione di un "manuale" che potesse sostenere la progettazione futura, e pur riferendo che le stesse sono state oggetto di condivisione nell'ambito di seminari anche europei, non ha fornito esempi che costituiscono l'essenza delle "best practices".

A tale ultimo riguardo il Dipartimento ha fatto cenno ai provvedimenti regionali ispirati dalla sperimentazione statale (l'art. 15 della l.r. Puglia n.7 del 2007, l'avviso di finanziamento adottato con decreto del direttore del Dipartimento sociale della regione Lazio del 20 febbraio 2010, i due bandi adottati nel 2011 dalla regione Piemonte a valere sulle risorse provenienti dal fondo per le pari opportunità, la delibera n. 2055 del 28 luglio 2011 della regione Lombardia, pure finanziata a valere sul cd "pacchetto conciliazione" delle pari opportunità).

---

<sup>20</sup> L'art. 73 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008, ha introdotto rilevanti novità in merito alla disciplina del part-time nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, la citata disposizione, in vigore dal 25 giugno 2008, modificando l'art. 1, comma 58, della legge n. 662/1996, ha disposto che a decorrere da tale data le pubbliche amministrazioni hanno piena discrezionalità in merito alla concessione del part-time, in quanto è stata abrogata la precedente normativa che prevedeva l'automatica collocazione a tempo parziale a seguito della mera presentazione della domanda da parte del dipendente interessato. Infatti, le modifiche apportate all'art. 1, comma 58, della legge n. 662/1996 dall'art. 73 del d.l.112/2008, impedendo l'automatica trasformazione del rapporto di lavoro, impongono all'Amministrazione di aprire una fase istruttoria a seguito della quale l'istanza potrebbe anche essere negata laddove l'accoglimento della stessa comporti un pregiudizio alla funzionalità degli uffici. Si ricorda che sulla base delle disposizioni previgenti la trasformazione del rapporto di lavoro avveniva automaticamente su domanda dell'interessato e che le amministrazioni potevano solo differirne l'accoglimento per un periodo massimo di sei mesi qualora la trasformazione avesse comportato "grave pregiudizio" alla funzionalità dell'amministrazione stessa. In base alla nuova normativa sarà riservata alla sola amministrazione la facoltà di concedere la trasformazione del rapporto di lavoro in part-time entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa istanza e, comunque, di non autorizzarne la concessione nel caso in cui la trasformazione possa comportare, in relazione alle mansioni svolte e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, "pregiudizio" alla funzionalità dell'ufficio.



Ha anche sottolineato la rilevanza della sperimentazione per la sua valenza di conoscenza delle politiche familiari anche ai fini delle direttive europee *in fieri* in materia di congedi parentali.

Si prende atto di tali affermazioni, pur confermando le perplessità già esposte.

## **8. L'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA**

L'Osservatorio nazionale sulla famiglia, istituito con il decreto ministeriale 30 ottobre 2007, n. 242, è stato oggetto di nuova regolamentazione tesa a snellirne l'organizzazione ed a semplificarne il funzionamento con il DPCM 10 marzo 2009.

Si tratta di un organismo di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per la famiglia, con funzioni di studio e consulenza nelle materie relative alla stessa, nonché di supporto al Dipartimento per le politiche della famiglia ai fini della predisposizione del Piano nazionale per la famiglia di cui all'articolo 1, comma 1251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Lo stesso realizza un rapporto biennale sulla condizione familiare in Italia e diffonde i risultati della propria attività di ricerca attraverso idonee iniziative di comunicazione.

Tale Organo è composto dal Presidente, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro o Sottosegretario delegato alle politiche per la famiglia che lo presiede e ne nomina i componenti, dall'Assemblea<sup>21</sup> nella quale sono rappresentate anche le istanze delle Regioni e delle autonomie Locali, sindacali, datoriali e dell'associazionismo. Vi è, poi, il Comitato tecnico – scientifico, costituito con DPCM in data 30.7.2009, con funzioni di organizzazione ed attuazione del programma di attività dell'Osservatorio, sulla base degli indirizzi formulati dall'Assemblea.

Al finanziamento dell'Osservatorio si provvede, come visto, con assegnazioni a carico del Fondo per le politiche della famiglia.

Si osserva, in via preliminare, che la composizione del medesimo appaia *ictu oculi* pletorica, in ragione non solo delle numerose istanze in esso rappresentate, ma anche della

---

<sup>21</sup> 1. L'Assemblea e' composta:

- a) dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro o Sottosegretario delegato alle politiche per la famiglia che la presiede e ne nomina i componenti;
- b) da dodici componenti, dei quali due designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro o Sottosegretario delegato alle politiche per la famiglia, e uno rispettivamente dai Ministri dell'interno, della giustizia, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti, delle pari opportunità, della gioventù, dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare;
- c) da dodici componenti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dei quali sette indicati dalle regioni e cinque dalle autonomie locali;
- d) da tre componenti designati dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative;
- e) da tre componenti designati dalle associazioni dei datori di lavoro dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura maggiormente rappresentative;
- f) da tre componenti designati dalle associazioni familiari a carattere nazionale;

corposa entità delle medesime; del resto, costituisce un dato sintomatico di come, in realtà, non sia stata raggiunta e, forse, nemmeno perseguita, la finalità di semplificarne la struttura e di renderla più efficiente, l'iter particolarmente pesante e dilazionato nel tempo per la costituzione degli Organi<sup>22</sup>, la cui operatività parte dall'insediamento dell'Assemblea, avvenuto il 21 gennaio 2010.

Un profilo che merita attenzione è quello della convenzione stipulata, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento istitutivo, dall'attuale Dipartimento in data 18 dicembre 2009 e quindi ancor prima, dell'entrata in funzione dell'Osservatorio nel nuovo regime, con il Comune di Bologna per lo sviluppo di iniziative funzionali allo svolgimento di talune attività dell'Osservatorio<sup>23</sup>.

Tale convenzione, ha un oggetto particolarmente esteso, che va dalla gestione del sito web, alla redazione della newsletter mensile, all'attività di documentazione ai rapporti con l'utenza, al monitoraggio delle buone pratiche nella rete dei Comuni italiani, fino all'organizzazione di eventi seminariali, per un costo complessivo annuo di 300.000,00 euro per una durata triennale (2010-2012).

Peraltro il Dipartimento "Servizi alle famiglie" del Comune di Bologna, a sua volta, ha conferito, mediante Avviso pubblico, ben dieci incarichi ad esperti di comprovata competenza ed esperienza e specializzazione universitaria per lo svolgimento di attività di ricerca, di studio e di consulenza sulle attività che vengono individuate nello stesso avviso.

La stessa estensione dell'oggetto dell'avviso pubblico<sup>24</sup> per il conferimento degli incarichi dà l'idea della dimensione delle attività che vengono "esternalizzate", addirittura in

---

<sup>22</sup> Con DPCM in data 30 luglio 2009 è stato costituito il Comitato tecnico- scientifico il quale si è insediato il 22 settembre 2009 e si è successivamente riunito il 27 ottobre 2009 e il 16 dicembre 2009.

Completate le designazioni da parte delle diverse componenti previste dal Regolamento, è stata costituita anche, con DPCM in data 2 dicembre 2009, l'Assemblea, la cui riunione di insediamento si è svolta il 21 gennaio 2010.

<sup>23</sup> Di minor rilievo è il contratto, stipulato in data 23 dicembre 2009, con Mondo Atlantide Srl per la realizzazione di un'indagine avente ad oggetto "Linee evolutive nel diritto internazionale, comunitario e comparato dei modelli familiari."

<sup>24</sup> A) Coordinamento scientifico delle ricerche e delle attività di documentazione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia:

A.1) Predisposizione del piano delle ricerche, coordinamento e supervisione della équipe dei ricercatori per le indagini sulle buone pratiche nei servizi alle famiglie, con riferimento al welfare municipale e aziendale, valutazione ed expertise dei rapporti di ricerca e della documentazione, consulenza per l'organizzazione di eventi seminariali nazionali e internazionali sulle politiche familiari.

Importo complessivo euro 36.000,00

B) Area informazione e documentazione:

B.1) Gestione del sito web e redazione della newsletter mensile dell'Osservatorio, in collegamento con il Dipartimento per le politiche familiari presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Documentazione e raccolta delle buone pratiche nel contesto nazionale; attivazione di reti di collaborazione tra i soggetti che interloquiscono con il sito.

Importo complessivo 32.000,00 euro.

B.2) Redazione di una pubblicazione che sintetizzi i maggiori risultati delle ricerche svolte dall'Osservatorio nazionale sulla famiglia dal suo inizio sino ad oggi.

Importo complessivo 8.000,00 euro.

C) Area della ricerca tematica:

un doppio livello, in quanto il Comune di Bologna, a sua volta, come si è visto, conferisce, alla stregua di stazione appaltante, l'effettiva realizzazione degli studi e delle indagini oggetto della Convenzione.

L'intera operazione non appare in linea con la logica di economicità, efficienza ed efficacia, che dovrebbe sempre essere una costante linea-guida in ogni attività che comporti oneri per l'erario; le constatazioni di cui sopra vengono ulteriormente avvalorate dalla circostanza, evidenziata nella nota trasmessa dall'Amministrazione, del ritardo dell'inizio delle indagini commissionate<sup>25</sup>, a causa del commissariamento del Comune stesso.

Tutte le indagini risultano essere ancora in corso di svolgimento e l'Amministrazione ha quindi affermato di non aver potuto pertanto effettuare una valutazione sulle stesse.

L'onere complessivo lordo, impegnato ma non del tutto liquidato ammonta a circa 120.000 euro.

Due punti possono essere evidenziati, al riguardo:

---

C.1) Aggiornamento e ricerca sociologica e statistica sui congedi parentali (L.53/2000) nei vari settori (P.A., imprese, Terzo settore) in Italia.

Importo complessivo 10.000,00 euro.

D) Area del monitoraggio delle buone pratiche nella rete dei comuni italiani:

D.1) Indagini sociologiche sulle politiche familiari per sostenere la genitorialità a livello locale e nazionale, con comparazioni relative a paesi della unione europea . indagine sulla diffusione e i risultati derivanti dalla *voucherizzazione* delle politiche per la famiglia e per la conciliazione famiglia-lavoro.

Importo complessivo 25.000,00 euro.

D.2) Indagini sociologiche sulle buone pratiche di conciliazione famiglia-lavoro nel welfare aziendale in tre Regioni italiane: interviste, focus groups e analisi dei meccanismi di conciliazione e della loro influenza sulla vita personale, familiare e lavorativa dei dipendenti.

I ricercatore: Importo complessivo 27.000,00 euro.

D.3) Indagine sulle buone pratiche di conciliazione famiglia-lavoro nel welfare aziendale in tre Regioni italiane: interviste, focus groups e analisi dei meccanismi di conciliazione e della loro influenza sulla vita personale, familiare e lavorativa dei dipendenti.

II Ricercatore: Importo complessivo 12.000,00 euro.

D.4) Indagini sui servizi innovativi per le famiglie nelle comunità locali, sui piani di zona e le politiche familiari, con interviste e focus groups con particolare riguardo all'intreccio fra servizi privati e pubblici e al contributo del Terzo settore.

I ricercatore: Importo complessivo 16.000,00 euro.

D.5) Indagini sui servizi innovativi per le famiglie nelle comunità locali, sui piani di zona e le politiche familiari, con interviste e focus groups con particolare riguardo all'intreccio fra servizi privati e pubblici e al contributo del Terzo settore.

II ricercatore: Importo complessivo 13.000,00 euro.

D.6) Interviste e focus groups per indagini sui servizi innovativi per le famiglie nelle comunità locali, sui piani di zona e le politiche familiari.

III ricercatore: Importo complessivo 6.000,00 euro.

Tutti gli incarichi assegnati hanno avuto scadenza il 31/12/2010.

<sup>25</sup> Le indagini commissionate, fermo restando l'interesse rivestito dai temi indagati, hanno riguardato:

- Analisi quantitativa sull'utilizzo dei congedi parentali (ex lege 53/2000) in Italia tra i lavoratori del settore pubblico e privato.
- Voucher e nuove logiche di accesso al welfare per promuovere la conciliazione famiglia-lavoro
- Welfare aziendale family friendly: buone pratiche aziendali di conciliazione famiglia-lavoro
- Il welfare aziendale in Italia: diffusione, modelli e finalità obiettivi e disegno della ricerca
- La territorializzazione delle politiche sociali per la famiglia. Un caso di studio: il 'Trentino - territorio amico della famiglia'
- Monitoraggio delle buone pratiche nella rete dei Comuni italiani

- il primo attiene alla rilevanza dei costi affrontati e delle tematiche che comunque, al di là di valutazioni di merito sulla disponibilità di elementi al riguardo presso le Istituzioni pubbliche, costituiscono oggetto di diretta competenza dell'Osservatorio;
- il secondo concerne la mancanza di analisi, sia pure legate allo stato di maturazione dei prodotti attesi, a fronte di erogazioni, peraltro non indicate dall'Amministrazione.

Per quanto concerne l'attività dell'Osservatorio, il Dipartimento ha precisato che il Comitato Scientifico ha deliberato in merito all'acquisizione di indagini utili alla redazione della Relazione Biennale sulla condizione della famiglia in Italia ed alla elaborazione definitiva del Piano Nazionale; indagini che sono state in parte commissionate direttamente dal Dipartimento ed in parte dal Comune di Bologna, come visto, nell'ambito del rapporto instaurato col Dipartimento stesso su base convenzionale.

Vanno anche considerate le indagini<sup>26</sup> commissionate direttamente dal Dipartimento, per un onere complessivo lordo di circa euro 170.000 impegnato ma non del tutto liquidato, che, solo in parte, sono già concluse (e i relativi risultati sono all'esame del Comitato Tecnico Scientifico che ne aveva sollecitato la realizzazione).

*Si sottolinea come le risposte fornite dall'Amministrazione sul punto non abbiano fornito elementi di approfondimento circa lo stato di avanzamento dei singoli progetti ed i relativi profili finanziari.*

Colpisce l'estrema ampiezza dei campi oggetto d'indagine, peraltro, privi di un'opportuna focalizzazione e, quindi, si esprimono perplessità sull'effettiva valutabilità dei risultati.

Nella memoria e nel dibattito in adunanza il Dipartimento ha portato a supporto delle attività dell'Osservatorio il Sommario del Rapporto Biennale 2011-2012, ormai in via di pubblicazione; ha altresì accennato alla Conferenza Nazionale sulla famiglia, svoltasi nel 2007 a Firenze e nel 2010 a Milano, così come all'intensa attività di confronto tra gli attori delle politiche familiari, sostanzialmente riconducendo a tale complessa attività gli interventi, anche esternalizzati e le spese sostenute complessivamente.

Si prende atto di quanto esposto, confermando le criticità espresse.

---

<sup>26</sup> • Incidenza e intensità della povertà nel panorama familiare italiano nonché fattori che ne determinano gli aspetti differenziali

- Dinamiche demografiche nel ciclo di vita delle famiglie italiane sulla base delle più recenti fonti statistiche
- Consistenza numerica, caratteri strutturali e percorsi delle famiglie immigrate in Italia, con monitoraggio dei fenomeni di nuzialità, dissoluzione coniugale, fecondità e presenza di minori
- Famiglie e cura degli anziani non autosufficienti;
- Famiglie fragili con minori;
- Conciliazione tra famiglia e lavoro – buone pratiche di welfare aziendale nelle Regioni
- Linee evolutive nel diritto internazionale, comunitario e comparato dei modelli familiari.

## **8.1 PIANO NAZIONALE DELLA FAMIGLIA**

Nei decreti di ripartizione del Fondo per gli anni 2007, 2008, 2009 sono state stanziare risorse (specificatamente 10.000.000, 3.000.000, 3.000.000 di euro) relative alla redazione del Piano Nazionale. L'Amministrazione ha precisato che lo stesso, che sarebbe il primo nella storia amministrativa del Paese, sebbene sviluppato sin dal 2007, non è stato ancora formalmente adottato a causa fondamentalmente delle incertezze e delle discontinuità prodotte dall'alternarsi delle legislature. Si tratta certamente di un lavoro di ampio coinvolgimento di tutte le componenti amministrative e sociali e di istruttoria, per il quale sono state stanziare le risorse nei diversi decreti di ripartizione del Fondo Politiche per la Famiglia, risorse che non risultano mai interamente spese.

Nella fase attuale, secondo l'Amministrazione, sta procedendo il lavoro di redazione, che ha avuto nella Conferenza Nazionale del novembre 2010, svoltasi a Milano, un fondamentale momento di confronto e sviluppo.

In tale occasione è stato infatti ampiamente discusso un documento di base, elaborato dal Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio, che ha costituito la proposta di testo del Piano presentata il 22 luglio u.s. dall'Osservatorio all'organo politico.

Tenendo conto delle indicazioni scaturite dall'ampio dibattito sviluppatosi nel corso dell'evento milanese e del lavoro d'impostazione e approfondimento svolto dal Comitato tecnico-scientifico, secondo quanto si legge sui siti dedicati, questo Piano propone innovazioni stabili e strutturali di medio-lungo periodo che si ispirano innanzitutto ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano non tralasciando però l'ottica di una politica familiare all'avanguardia nel panorama europeo.

Questi i principi cardine del Piano che dovrebbe essere approvato a breve:  
*cittadinanza sociale della famiglia*: la famiglia viene intesa come soggetto su cui investire per il futuro del Paese; *politiche esplicite sul nucleo familiare*: si vuole delineare un quadro organico di interventi che abbiano la famiglia come destinatario; *equità fiscale nei confronti della famiglia*: è uno dei principali punti su cui si intende intervenire, per rispettare al meglio i principi costituzionali in materia di capacità contributiva, in tal senso il Piano indica un percorso di progressiva introduzione del c.d. "Fattore Famiglia"; *sostegno delle relazioni e della solidarietà interna*: riconoscere e supportare il ruolo che la famiglia, oggi più che mai, è chiamata a svolgere nei confronti dei suoi membri, specie di quelli in condizioni di maggior fragilità (bambini, anziani, disabili); *sussidiarietà e sviluppo del capitale umano e sociale*: gli interventi devono essere attuati in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in una logica di accrescimento delle famiglie

stesse e dei loro membri, anziché di mero assistenzialismo, facendo leva sulla loro capacità di iniziativa sociale ed economica.

Le priorità individuate dal Piano quali aree su cui intervenire con maggior urgenza sono: le famiglie con minori, in particolare quelle numerose; le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti e le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli.

Dal punto di vista procedurale la proposta, dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri deve essere trasmessa alla Conferenza Unificata.

Si avverte l'esigenza di una rappresentazione analitica delle spese affrontate per la realizzazione del Piano.

## **9.INTERVENTI PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA TERRITORIALE DEI SERVIZI SOCIO EDUCATIVI (Piano Nidi)**

### **9.1 Evoluzione del sistema normativo**

Le prime disposizioni normative in materia di assistenza all'infanzia sono contenute nella legge 6 dicembre 1971 n. 1044, recante "Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato", ove l'assistenza fornita negli asili-nido ai bambini fino ai tre anni, viene definita un servizio sociale di interesse pubblico.

La normativa<sup>27</sup> ha progressivamente accentuato il carattere socio-educativo dei servizi per la prima infanzia, in un quadro che ha visto il progressivo trasferimento delle funzioni alle Regioni.

La legge finanziaria 2002 ha definito gli asili quali strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni, e riconosciuto al contempo che tali strutture rientrano tra le competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali; al fine di favorire la creazione di asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro venne inoltre istituito un Fondo, da ripartire tra le regioni, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

---

<sup>27</sup> Nel 1975 la legge 23 dicembre 1975, n. 698 "Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'OMNI " ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative esercitate da questo Ente.

Successivamente, il decreto del Ministero degli Interni del 31 dicembre 1983 "Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale" ha regolato la conseguente compartecipazione economica delle famiglie ai costi di servizio.

La legge 28 agosto 1997, n. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" ha stabilito l'importanza dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, incentivando, all'art. 3, comma 1, lett. B) la realizzazione di progetti che perseguono finalità di innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia e stabilendo all'articolo 5, comma 1, che le finalità dei progetti possano essere perseguite attraverso servizi, organizzati secondo criteri di flessibilità con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedono la presenza di genitori famigliari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura.

A seguito della citata riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, e del diverso assetto delle competenze in questa materia, la sentenza della Corte costituzionale 370/2003 ha abrogato grande parte dei commi dell'art. 70, della legge 448/2001, dedicato alla materia, in particolare quelli che prevedevano fondi finalizzati, rendendo pertanto inattuabile il ciclo di finanziamenti.

Stessa sorte hanno subito le disposizioni contenute nell' articolo 91 della legge finanziaria per il 2003, legge 289 del 27 dicembre 2002, che contempla un fondo di rotazione destinato direttamente ai datori di lavoro per la realizzazione di asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro. Tali disposizioni sono state censurate dalla Consulta con la sentenza 320/2004, nella quale si ribadisce che, nel nuovo sistema costituzionale, il servizio pubblico offerto dagli asili nidi rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle regioni e degli enti locali.

La successiva legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) con i commi 1259-1260 dell'articolo 1, ha promosso lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, indicandone le tipologie<sup>28</sup> ed i soggetti attuatori.

In particolare, il comma 1259 ha individuato nella concertazione, attraverso l'intesa in sede di Conferenza unificata, lo strumento idoneo per l'attuazione di un Piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi al fine di favorire il conseguimento, entro il 2010, dell'obiettivo comune europeo della copertura territoriale del 33% per la fornitura di servizi per l'infanzia (bambini al di sotto dei tre anni), come fissato dall'Agenda di Lisbona; peraltro, dagli atti della Conferenza nazionale della famiglia, tenutasi nel novembre 2010, tale obiettivo, al 31.12.2009, non risultava conseguito né a livello nazionale né nella maggiore parte delle regioni e delle provincie autonome.

Contestualmente, l'articolo 1, comma 630, ha ampliato l'offerta formativa rivolta ai bambini dai 24 ai 36 mesi di età, con la creazione di nuovi servizi da articolarsi secondo diverse tipologie, con priorità per quelli qualificati come sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia (c.d. sezioni primavera).

Il Piano straordinario, approvato il 26 settembre 2007 in Conferenza Unificata con un'intesa tra il Governo, le regioni e le autonomie locali, prevedeva l'incremento dei posti disponibili nei servizi per i bambini da zero a tre anni<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> asili nido;

servizi integrativi, diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento ; servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati.

<sup>29</sup> Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, recepito e definito compiutamente dall'Intesa in Conferenza unificata tra Governo, Regioni e Autonomie locali il 26 settembre 2007, ha tra i propri obiettivi quelli di:

- incrementare i servizi per i bambini 0-3 anni;
- avviare il processo di definizione dei livelli essenziali;

Tale intesa ha la finalità di avviare una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale, di servizi socio educativi per la prima infanzia in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo comune della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 attraverso un piano straordinario di intervento.

A tal fine a fronte dell'impegno del Governo ad incrementare le risorse finanziarie per lo sviluppo del piano per il triennio 2007/2009<sup>30</sup> e a concorrere al finanziamento delle maggiori spese correnti, a decorrere dal predetto triennio, è previsto che le Autonomie provvedano al finanziamento del piano, in misura non inferiore al 39%, delle risorse ripartite in base all'intesa di cui sopra.

Come viene più analiticamente precisato in nota, il complesso delle risorse finanziarie di fonte statale è costituito, dagli appostamenti in Finanziaria, dagli stanziamenti sul Capitolo del Fondo per le politiche della Famiglia e dalla quota di cofinanziamento derivante dall'utilizzo delle disponibilità previste nei fondi di cui ai programmi operativi 2007-2013.

Per quanto attiene alla dinamica operativa, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti locali attuano tale piano attraverso l'incremento del numero dei posti disponibili a copertura della domanda presso il sistema pubblico e privato dei servizi socio-educativi diversificati per tipologia, per modalità di accesso, frequenza e funzionamento in modo da consentire anche forme di assunzione della gestione e di partecipazione ai medesimi da parte delle famiglie.

L'intesa raggiunta in Conferenza Unificata ha riguardato anche l'istituzione di un gruppo di lavoro paritetico con il compito di elaborare proposte per l'integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

---

•rilanciare una strategia di collaborazione tra istituzioni per la concreta attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine;

•promuovere il superamento del forte squilibrio tra Nord e Sud del Paese, una complessiva crescita del sistema nazionale e un avvicinamento agli standard europei.

Si tratta di un Piano che ha permesso a tutte le Regioni, alcune per la prima volta, di dotarsi di piani regionali per l'estensione, il consolidamento e la qualificazione dei servizi educativi 0-3 anni con l'attenuazione del forte squilibrio tra il Nord e il Sud del Paese ed una complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000.

<sup>30</sup> Le risorse, stanziare ai sensi dell'art. 1, comma 1259 della finanziaria 2007, integrate dal DM 27 giugno 2007 di riparto del Fondo per le Politiche della Famiglia e dalla quota di cofinanziamento derivante dall'utilizzo delle disponibilità previste nei fondi di cui ai programmi operativi 2007-2013, suddivise tra le Regioni e le Province autonome: - per una quota pari ad almeno il 50% del complessivo finanziamento sono destinate all'incremento di posti in strutture da adibire ad asili nido; - per una quota pari a 250 milioni di Euro nel triennio sono ripartite utilizzando di massima criteri relativi al tasso demografico, al tasso di occupazione femminile, al tasso di disoccupazione femminile e al tasso di utilizzo del servizio secondo le rilevazioni ISTAT nella misura del 15%; - per una quota pari a 90 milioni di Euro nel triennio, sono ripartite a scopo perequativo in proporzione alla differenza tra la copertura media nazionale attuale e la copertura calcolata per ogni singola regione in misura proporzionale al criterio demografico relativo alla popolazione 0-36 mesi.

Le risorse per il 2007 sono state incrementate dagli stanziamenti previsti dal decreto-legge 159/2007 che, all'articolo 45, indirizza 25 milioni di euro allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi e dal decreto ministeriale 7 dicembre 2007 che aggiunge ulteriori 25 milioni di euro da destinarsi alle stesse finalità provenienti dal Fondo per le politiche della famiglia.



L'attuazione del Piano è sottoposta a un monitoraggio<sup>31</sup> semestrale a cura del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che, attraverso il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza dell'Istituto degli Innocenti e l'ISTAT predispongono rapporti e statistiche in materia.

Sotto il profilo finanziario, importanti incrementi sono stati disposti dalla legge Finanziaria 2008, (legge 28 dicembre 2007, n. 244), in particolare:

- 67 milioni di euro, che si aggiungono ai 100 già stanziati, per la realizzazione del Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi
- 25 milioni di euro derivanti da diversa articolazione delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia relative al 2007 e
- 25 milioni di euro di cui all'art. 45, comma 1 del decreto legge 159/2007 convertito dalla legge 222/2007.

L'incremento totale operato è pari quindi a 117 milioni di euro che viene ripartito in base agli stessi criteri di cui all'intesa citata.

Per quanto riguarda il 2009, si ritorna allo stanziamento di 100 milioni di euro, previsto dalla finanziaria 2007.

Il finanziamento statale nel triennio 2007-2009 pari a 446 milioni di euro per l'incremento dei posti disponibili nei servizi per i bambini da zero a tre anni, si aggiungono circa 281 milioni di cofinanziamento locale, per un totale di 727 milioni di euro stanziati.

Con riferimento al triennio del Piano straordinario ed alle risorse statali, al 30 giugno 2011 sono state erogate tutte le risorse statali messe a disposizione del Piano a tutte le regioni e province autonome, ad esclusione della regione Campania alla quale deve essere erogata ancora la terza annualità, pari ad Euro 17.100.482, riferibili all'esercizio 2009.

In definitiva risultano erogate l'88% delle risorse statali stanziati per il Piano, ovvero 394 milioni dei 446 stanziati.

---

<sup>31</sup> L'attività di monitoraggio è stata effettuata sulla base del principio di leale collaborazione e tenuto conto dei modelli di intervento definiti in sede di cabina di regia per le attività di assistenza tecnica per la gestione del QSN, con la partecipazione delle regioni e del sistema delle Autonomie locali attraverso l'utilizzo di strumenti di rendicontazione delle somme destinate al piano ed un sistema unico di rilevazione definito d'intesa tra le Regioni e Province autonome e il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il ministero della solidarietà sociale. Qualora in esito al monitoraggio risulti la mancata adozione degli atti necessari al raggiungimento dei livelli previsti, il Ministro delle politiche per la famiglia ed il ministro della solidarietà sociale, sentita la regione o la provincia autonoma interessata, fissano un termine non superiore ai tre mesi per provvedere. Se, decorso il termine, i risultati non sono stati ancora raggiunti, il Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle politiche per la famiglia ed il Ministro della solidarietà adottano gli atti idonei ad assicurare l'attuazione del Piano nella regione o nella provincia di cui trattasi. (il decreto riporta anche la Tabella di ripartizione delle risorse tra le 20 regioni e le 2 province autonome di Trento e Bolzano).

Anche per il 2010 il Dipartimento ha destinato una quota importante del Fondo per le politiche della famiglia per sostenere ancora lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia: il 7 ottobre è stata sancita in Conferenza una nuova intesa con la quale si ripartiscono 100 milioni a favore delle Regioni per proseguire, in via prioritaria, lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, nonché per la realizzazione di altri interventi a favore della famiglia.

La Tabella che segue indica la distribuzione per regione del complesso delle risorse attribuite per le annualità 2007-2010.

Piano straordinario per lo sviluppo del sistema dei servizi socio educativi per la prima infanzia 2007-2009 e Intesa 2010 Fondo Famiglia

Ripartizione delle risorse, statali e regionali, secondo le Intese 2007- 2008 e 2010

	intesa 26/9/2007		intesa 14/2/2008		TOTALE 2007-2009			Intesa 7/10/2010
	risorse statali	cofinanziamento	risorse statali	cofinanziamento	risorse statali	cofinanziamento	TOTALE	
Regioni e province autonome	340 milioni provenienti da finanziaria 2007			30%				
PIEMONTE	17.512.157,00	5.253.647,00	5.483.468,00	1.645.041,00	22.995.625,00	6.898.688,00	29.894.313,00	7.181.160,00
VALLE D'AOSTA	814.020,00	244.206,00	254.889,00	76.467,00	1.068.908,00	320.673,00	1.389.581,00	288.613,00
LOMBARDIA	42.536.392,00	12.760.918,00	13.319.145,00	3.995.744,00	55.855.537,00	16.756.662,00	72.612.199,00	14.149.712,00
Prov. BOLZANO	2.249.055,00	674.717,00	704.232,00	211.270,00	2.953.288,00	885.987,00	3.839.275,00	823.645,00
Prov. TRENTO	2.280.456,00	684.137,00	714.064,00	214.219,00	2.994.521,00	898.356,00	3.892.877,00	844.178,00
VENETO	22.437.765,00	6.731.330,00	7.025.792,00	2.107.738,00	29.463.558,00	8.839.068,00	38.302.626,00	7.276.843,00
FRIULI VENEZIA GIULIA	5.639.151,00	1.691.745,00	1.765.751,00	529.725,00	7.404.902,00	2.221.470,00	9.626.372,00	2.193.450,00
LIGURIA	5.975.673,00	1.792.702,00	1.871.124,00	561.337,00	7.846.797,00	2.354.039,00	10.200.836,00	3.019.194,00
EMILIA ROMAGNA	20.403.597,00	6.121.079,00	6.388.846,00	1.916.654,00	26.792.444,00	8.037.733,00	34.830.177,00	7.083.800,00
TOSCANA	16.720.484,00	5.016.145,00	5.235.577,00	1.570.673,00	21.956.060,00	6.586.818,00	28.542.878,00	6.554.596,00
UMBRIA	3.653.156,00	1.095.947,00	1.143.889,00	343.167,00	4.797.045,00	1.439.114,00	6.236.159,00	1.641.711,00
MARCHE	7.024.197,00	2.107.259,00	2.199.441,00	659.832,00	9.223.638,00	2.767.091,00	11.990.729,00	2.645.418,00
LAZIO	29.450.405,00	8.835.121,00	9.221.615,00	2.766.484,00	38.672.019,00	11.601.605,00	50.273.624,00	8.600.424,00
ABRUZZO	7.670.793,00	7.800.480,00	2.401.906,00		10.072.699,00	7.800.480,00	17.873.179,00	2.451.171,00
MOLISE	2.296.807,00	3.028.860,00	719.184,00		3.015.991,00	3.028.860,00	6.044.851,00	797.665,00
CAMPANIA	58.141.640,00	88.848.180,00	18.205.516,00		76.347.156,00	88.848.180,00	165.195.336,00	9.982.914,00
PUGLIA	30.395.536,00	37.677.960,00	9.517.557,00		39.913.093,00	37.677.960,00	77.591.053,00	6.976.912,00
BASILICATA	4.081.345,00	4.915.800,00	1.277.965,00		5.359.310,00	4.915.800,00	10.275.110,00	1.230.438,00
CALABRIA	16.917.157,00	24.812.820,00	5.297.160,00		22.214.316,00	24.812.820,00	47.027.136,00	4.112.312,00
SICILIA	36.081.165,00	40.876.740,00	11.297.862,00		47.379.026,00	40.876.740,00	88.255.766,00	9.185.438,00
SARDEGNA	7.719.049,00	3.590.100,00	2.417.016,00		10.136.065,00	3.590.100,00	13.726.165,00	2.960.406,00
<b>TOTALE</b>	<b>340.000.000,00</b>	<b>264.559.893,00</b>	<b>106.461.999,00</b>	<b>16.598.351,00</b>	<b>446.461.998,00</b>	<b>281.158.244,00</b>	<b>727.620.242,00</b>	<b>100.000.000,00</b>

ELABORAZIONE CORTE DEI CONTI SU DATI FORNITI DAL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA

E' importante dar conto del livello di fruizione dei servizi resi. I dati che seguono, forniti dal Dipartimento delle politiche per la famiglia - su fonte ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni - indicano la percentuale dei bambini, di età compresa tra 0 e i 3 anni, sul totale della popolazione in età 0-3 anni, che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia ( asili nido, micronidi, servizi integrativi e innovativi).

A fine anno sono stati resi disponibili i dati ISTAT aggiornati al 31 dicembre 2009.

La tabella che segue descrive un aumento significativo dell'indicatore di presa in carico, significativo perché rileva un aumento costante, anche se con alcune eccezioni; il valore del mezzogiorno è pari al 5,1%, valore che era pari a 4,4% nel 2004.

codiice Istat	Regioni	Anni													
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (a)	2009 (b)	2010	2011	2012	2013
	<b>ripartizioni geografiche</b>														
1	Piemonte					13,5	13,5	14,8	14,3	14,4					
2	Valle d'Aosta					56,9	40,3	25,6	24,1	28,4					
3	Lombardia					15,5	13,7	14,8	15,8	16,5					
4	Trentino-Alto Adige					12,4	12,5	12,5	14,5	15,1					
21	- Bolzano					11,6	9,6	10,3	11,5	11,5					
22	- Trento					13,2	15,5	14,8	17,7	18,9					
5	Veneto					10,8	10,7	12,6	11,4	12,0					
6	Friuli - Venezia Giu					9,4	10,9	12,3	15,4	14,9					
7	Liguria					15,9	16,8	16,3	15,4	16,8					
8	Emilia - Romagna					27,5	28,3	27,7	28,2	28,1					
9	Toscana					24,0	20,0	22,2	21,5	21,5					
10	Umbria					13,6	13,7	14,0	14,9	23,4					
11	Marche					23,3	17,2	14,9	15,5	15,9					
12	Lazio					9,3	10,3	11,0	11,9	12,6					
13	Abruzzo					6,7	7,2	7,2	8,6	9,8	10,0				
14	Molise					3,2	3,9	4,8	4,8	4,8	5,4				
15	Campania					1,7	2,1	1,8	2,2	2,8	2,7				
16	Puglia					5,0	5,3	4,4	4,6	4,9	5,0				
17	Basilicata					5,1	5,6	5,4	6,9	6,8	7,8				
18	Calabria					2,1	2,3	2,4	2,0	2,7	3,5				
19	Sicilia					6,0	6,4	6,3	5,5	6,0	5,2				
20	Sardegna					10,0	9,1	8,7	9,4	10,0	13,2				
21	- Nord-ovest					15,3	14,1	15,0	15,4	16,0					
22	- Nord-est					16,8	17,2	18,1	18,2	18,5					
23	- Centro					15,8	14,3	15,1	15,5	16,5					
24	- Centro-Nord					15,9	15,1	15,9	16,3	16,9					
25	- Mezzogiorno					4,4	4,6	4,3	4,4	5,0	5,1				
26	<b>Italia</b>					<b>11,6</b>	<b>11,2</b>	<b>11,7</b>	<b>12,0</b>	<b>12,7</b>					
	<i>Ciclo di programmazione 2000-06</i>														
	- Regioni non Ob.					15,7	14,9	15,7	16,0	16,7					
	- Regioni Ob. 1					4,2	4,5	4,2	4,2	4,7	4,8				
	- Regioni Ob. 1 (escl. Molise)					4,2	4,5	4,2	4,2	4,7	4,8				
	<i>Ciclo di programmazione 2007-13</i>														
	- Ob. CONV					3,8	4,1	3,8	3,8	4,3	4,2				
	- Ob. CONV (escl. Basilicata)					3,8	4,1	3,8	3,7	4,2	4,1				
	- Ob. CRO					15,4	14,6	15,4	15,7	16,4					
	- Ob. CRO (escl. Sardegna)					15,6	14,8	15,6	16,0	16,6					

Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

## **9.2 Riflessioni sul Piano per lo sviluppo dei servizi socio educativi emerse in sede di conferenza nazionale sulla Famiglia (Milano 8/10 novembre 2010)**

L'analisi effettuata in tale contesto ha evidenziato la necessità di costruire un sistema di servizi per la prima infanzia, differenziato e flessibile, in grado di svolgere un ruolo nella lotta alla povertà ed all'esclusione e di perseguire lo sviluppo del capitale umano, sociale e materiale delle nuove generazioni.

In questo quadro i servizi per la prima infanzia hanno assunto un ruolo strategico nelle politiche di sviluppo e sono da considerarsi un diritto del minore, prima ancora che del genitore lavoratore, da realizzarsi tramite un'effettiva e generalizzata presenza di servizi.

Le tipologie degli stessi si differenziano sotto vari profili, si rinvengono, infatti, nell'ambito delle normative regionali, quasi 60 denominazioni diverse, riconducibili, nel nomenclatore interregionale dei servizi sociali del CISIS, a due macro aree ben definite:

- nidi d'infanzia,
- servizi educativi integrativi (centri per bambini e famiglie, spazi gioco per bambini, servizi educativi in contesto domiciliare)<sup>32</sup>.

Gli stessi si differenziano, poi, sia nella titolarità e tipo di gestione - sono presenti infatti nidi pubblici, privati o convenzionati - sia nella distribuzione territoriale, ad oggi non ancora omogenea nelle diverse aree geografiche.

La riflessione condotta nell'ambito della Conferenza ha quindi individuato due tematiche di rilievo: da una parte la forte richiesta dell'utenza di tali servizi, e dall'altra il riconoscimento degli stessi come risorsa di integrazione per i bambini stranieri e le loro famiglie, in un'ottica di coesione sociale.

E' stata quindi sottolineata l'esigenza di passare dal "nido" ad un "sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia", costituito da un insieme coordinato di servizi, pubblici e privati, che si realizza anche mediante alcuni appositi procedimenti - l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento - in modo da poter garantire un adeguato sostegno ai bambini e alle loro famiglie; sotto questo profilo è stata rilevata l'importanza di alcuni elementi quali la stabilità nel tempo delle figure educative di riferimento, la relazione costante del servizio con le famiglie attraverso il loro attivo coinvolgimento nonché, ovviamente, la competenza professionale degli operatori (anche pensando ad una loro formazione di base di livello universitario).

Per quanto concerne le criticità emerse, è stata, in primo luogo, individuata la problematica relativa alla dinamica qualità - quantità - sostenibilità.

---

<sup>32</sup> In questo ambito si distinguono le diverse tipologie di servizio: nido d'infanzia (a tempo pieno o parziale) e micro - nido

La richiesta di servizi, infatti, risulta essere superiore all'offerta anche nelle zone che hanno superato l'obiettivo del 33% fissato dal suddetto Consiglio europeo di Lisbona del 2000, e l'intenzione di offrire a un maggior numero di bambini il servizio si scontra con la scarsità di risorse disponibili e con l'esigenza di garantire un adeguato livello qualitativo.

I Comuni, in particolare quelli di piccole dimensioni, incontrano difficoltà nel sostenere i costi di gestione dei servizi; in questo quadro la scelta di sostenere con il Fondo nazionale anche la gestione dei servizi viene valutata come coerente con questa esigenza: al fine, infatti, di rendere diffusi, generalizzati ed equamente accessibili i servizi è necessario garantire, da parte pubblica, un adeguato supporto finanziario a copertura dei costi di gestione.

Un secondo elemento, collegato al convincimento che le buone pratiche sono tali solo se contestualizzate nell'ambito nel quale si realizzano, è costituito dalla riconosciuta necessità di individuare orientamenti nazionali generali per lo sviluppo del Piano.

Un'importante segnalazione è stata, infine, fatta anche in relazione ai bambini con disabilità e alle loro famiglie, che si trovano ad avere bisogni ulteriori rispetto a quelli standard; per i piccolissimi con disabilità i servizi per la prima infanzia rappresentano un'occasione di inserimento precoce ed un aiuto per i genitori; sono state, quindi, presentate esperienze di accoglienza in grado di coniugare le esigenze educative con quelle riabilitative e di accompagnamento.

## **10. FONDO DI CREDITO PER I NUOVI NATI**

Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 è stato costituito, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia, un Fondo di garanzia, finalizzato al rilascio di garanzie fideiussorie dirette alle Banche e agli Intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 107 del T.U.B., per l'erogazione di finanziamenti alle famiglie, per i nuovi nati o adottati negli anni 2009, 2010 e 2011, a tasso agevolato, in misura non superiore a 5.000 euro.

Tale intervento, finanziato con 25 milioni di euro per gli anni 2009-2010-2011, per il solo anno 2009, è stato esteso, con un apposito finanziamento di 10 milioni, ai bambini nati ed adottati nel 2009 portatori di malattie rare (tale limitazione temporale suscita perplessità)<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Sono ammissibili alla garanzia del Fondo i finanziamenti erogati dai Finanziatori a favore di soggetti esercenti la potestà genitoriale di bambini nati o adottati negli anni 2009, 2010 e 2011, secondo uno schema procedurale, fissato con un protocollo, per un importo non superiore a 5 mila euro a tasso fisso. Il tasso annuo effettivo globale (TAEG) applicato non può essere superiore al tasso effettivo globale medio (TEGM) decurtato del 50 per cento con un piano di rimborso al massimo pari a 5 anni. Nel caso di potestà o affidamento condiviso è ammesso un solo prestito. Sui finanziamenti a favore dei soggetti esercenti la potestà genitoriale di bambini nati o adottati nell'anno 2009 che siano portatori di malattie rare, individuate dall'elenco di cui all'art. 5, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 29

Da ultimo, la Legge 12 novembre 2011, n. 183 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di stabilità' 2012) all'art. 12 ha stabilito che le misure relative al Fondo di credito per i nuovi nati, di cui al comma 1, primo periodo, dell'articolo 4 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, sono prorogate per gli anni 2012, 2013 e 2014. Al relativo onere si provvede mediante utilizzazione delle risorse complessivamente disponibili alla data del 31 dicembre 2011 sull'apposito conto corrente infruttifero, aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, nonché di quelle successivamente recuperate in ragione del carattere rotativo del Fondo stesso.

### **10.1 Gestione del Fondo – La CONSAP**

In data 21 ottobre 2009 è stato emanato un Decreto di affidamento della gestione alla CONSAP e, successivamente, in data 11 novembre 2009, è stato sottoscritto il Disciplinare tra il Dipartimento per le Politiche della Famiglia e la stessa, per la regolamentazione dei reciproci rapporti.

Il 17 dicembre 2009 è stato sottoscritto un accordo tecnico tra l'ABI, la CONSAP ed il Dipartimento per la disciplina degli aspetti tecnico operativi concernenti i rapporti informatici e le procedure tra i finanziatori aderenti all'iniziativa e la CONSAP per l'operatività del Fondo.

Lo stesso ha, quindi, avviato la propria attività il 1° gennaio 2010.

I compiti affidati alla CONSAP<sup>34</sup>, riguardano:

- a) esame della documentazione trasmessa dai soggetti finanziatori;
- b) pagamento ai soggetti finanziatori delle somme dovute in caso di intervento della garanzia del Fondo;
- c) pagamento dei contributi agli interessi nei casi previsti dalla norma;
- d) esercizio dell'azione di recupero quando si verificano gli estremi previsti dalla norma.

---

aprile 1998, n. 124, è concesso, oltre alla garanzia del Fondo, un contributo in conto interessi in misura tale che il tasso annuo effettivo globale (TAEG) a carico del beneficiario sia pari allo 0,50 per cento. Anche in questo caso i finanziamenti ammissibili agli interventi hanno importo non superiore a 5 mila euro e sono a tasso fisso. Non si applica al finanziamento la penale per estinzione anticipata.

In caso di esercizio della potestà su più di un minore può essere richiesto più di un finanziamento, mentre è ammesso un solo finanziamento per ogni bambino nato o adottato, anche in caso di potestà o affido condiviso.

La domanda può essere presentata entro il 30 giugno dell'anno successivo alla nascita e all'adozione.

<sup>34</sup> CONSAP (Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A. con socio unico) gestisce allo stesso titolo: Fondo di garanzia per: vittime della strada, vittime della caccia, per mediatori di assicurazione e riassicurazione. Rilascio di certificati di assicurazione e copertura della responsabilità civile e per danni da inquinamento da idrocarburi. Fondo di solidarietà per: vittime delle richieste estorsive, dell'usura e vittime della mafia. Acquirenti beni immobili da costituire. Fondo per il credito per i nuovi nati. Fondo di previdenza dazieri. Organismi di indennizzo europeo. Stanza di compensazione. Fondo per il credito per i giovani



Nello svolgimento di tale processo il Dipartimento per le politiche della famiglia, ha il compito di:

- a) emanare un apposito disciplinare, da sottoscrivere per accettazione dal Gestore, con il quale sono disciplinate le attività;
- b) esercitare nei confronti del Gestore poteri di indirizzo, impartendo direttive ed istruzioni anche di carattere tecnico-operativo e può disporre ispezioni, anche al fine di verificare il corretto adempimento dei compiti del Gestore;
- c) diffondere la conoscenza dell'iniziativa anche attraverso una campagna informativa ed un apposito sito internet;
- d) sottoscrivere con l'ABI e con il Gestore un apposito accordo che disciplina gli aspetti tecnico operativi concernenti le relazioni tra i Finanziatori aderenti ed il Gestore.

Il complesso dei rapporti tra il Dipartimento e la Consap è, come visto, regolato da un apposito disciplinare in forza del quale a quest'ultima vengono rimborsati i costi per il personale, l'approntamento e la gestione del sistema informativo, nonché le quote dei costi generali sostenuti dalla stessa riferibili alle attività del Fondo quali l'affitto figurativo della sede ed i connessi oneri di manutenzione e consumi.

Tali oneri vengono calcolati in via analitica, ove desumibili dalla documentazione aziendale, e in via forfettaria qualora siano di difficile quantificazione (ad esempio la fruizione di servizi comuni, la formazione del personale, il costo del personale ausiliario) tramite la maggiorazione del 20% degli importi di cui sopra.

In concreto, dalla data di sottoscrizione del disciplinare al 31.12.2010 il preventivo dei costi di gestione ordinaria è stato di 214.000 Euro, suddivisi come segue:

*Importi in migliaia di Euro  
Al netto dell'I.V.A.*

	2010
Personale (1) (Disciplinare Dipartimento/Consap art. 6 comma 2 lett.a)	114,30
Attività informatica (Disciplinare Dipartimento/Consap art. 6 comma 2 lett.b)	40,00
Utilizzazione dei locali, servizi accessori, spese generali e altre spese (Disciplinare Dipartimento/Consap art. 6 comma 2 lett.c)	25,4
Maggiorazione 20% (Disciplinare Dipartimento/Consap art.6)	34,3
<b>Totale costi gestione ordinaria</b>	<b>214,00</b>

Fonte Consap

(1) Riferito ad un dirigente al 3%; 1 funzionario al 10% e 2 Impiegati al 75%.

Per il 2011, il preventivo è pari ad € 175.900, così suddivisi:

	2011
<b>Anticipati da Consap</b>	<b>160,80</b>
Personale (1) (Disciplinare Dipartimento/Consap art. 6 comma 2 lett.a)	102,00
Attività informatica (Disciplinare Dipartimento/Consap art. 6 comma 2 lett.b)	10,00
Utilizzazione dei locali, servizi accessori, spese generali e altre spese (Disciplinare Dipartimento/Consap art. 6 comma 2 lett.c)	22,00
Maggiorazione 20% (Disciplinare Dipartimento/Consap art.6)	26,80
<b>Erogati dal Fondo</b>	<b>15,10</b>
Revisione contabile Rendiconto (2)	15,10
Totale Costi di gestione ordinaria	<b>175,90</b>

Fonte: Consap, dati in migliaia di Euro ed al netto dell'IVA

(1) Importo riferito ad un dirigente al 3%, un funzionario al 10% e 3 impiegati al 50%;

(2) Importo riferito:

- al costo - una tantum - per la verifica delle procedure contabili e di rendicontazione nonché della conformità del piano dei conti e dello schema di rendiconto di gestione alla normativa vigente (E 9.450);

- al costo per la certificazione dei rendiconti relativi agli esercizi 2010 e 2011 (E 2.800 per esercizio).

## **10.2 Schema procedurale per l'erogazione dei finanziamenti**

La Banca o l'Intermediario finanziario perfeziona gli adempimenti per l'erogazione del finanziamento e quelli relativi alla richiesta di ammissione al contributo del Fondo.

Il gestore del Fondo accerta la disponibilità finanziaria e ammette il finanziamento al contributo.

La Banca o l'Intermediario finanziario, accertata l'ammissione al contributo del Fondo, delibera autonomamente sull'erogazione del finanziamento e provvede ad accreditare al beneficiario l'importo corrispondente in base alle modalità concordate con lo stesso.

E' possibile estinguere il debito in un'unica soluzione o con rate da concordarsi al momento della sottoscrizione del contratto. L'arco temporale di restituzione del finanziamento deve essere concordato con la Banca/Intermediario finanziario.

In caso di inadempimento del beneficiario, la Banca/Intermediario, decorsi novanta giorni dalla data di scadenza della prima rata rimasta, anche parzialmente, insoluta, avvia gli adempimenti previsti in caso di intervento della garanzia del Fondo.

Nel caso in cui risulti che la concessione delle agevolazioni sia stata determinata da dichiarazioni mendaci o false attestazioni, si provvede alla revoca del finanziamento concesso.

### **10.3 Attività del Fondo**

L'Amministrazione ha fornito in data 19.12.2011 una nota della Consap contenente i dati relativi al funzionamento del Fondo.

In particolare, dal 1.1.2010, data di avvio dell'attività del Fondo, le garanzie prenotate sono state circa 20.800, di cui 20.413 risultano confermate alla data del 30.9.2011; a fronte di tali conferme, i finanziamenti erogati dalle banche ammontano complessivamente ad Euro 100.486.806,66, concessi da 133 istituti bancari in 20 regioni.

Anno	Impegno del Fondo	Numero richieste di garanzia
2009	2.978.527,45	7.216
2010	5.063.752,33	11.022
2011	1.130.069,22	2.175
<b>Totale</b>	<b>9.172.349,00</b>	<b>20.413</b>

Fonte: CONSAP

Delle 20.413 conferme di richiesta di garanzia, 20.070 hanno riguardato richieste di finanziamento per figli naturali e 343 per figli adottati; per quanto riguarda la prima tipologia, 12.885 avevano una garanzia standard, mentre 7.215 con garanzia per reddito ISEE inferiore alla soglia prevista, per la seconda tipologia i dati relativi al tipo di garanzia erano, rispettivamente, pari a 260 e 83; sono comprese 81 richieste di finanziamento con contributo in conto interessi, 79 riguardanti figli naturali e 2 figli adottati.

Per quanto attiene allo specifico punto del contributo in conto interessi, dalla attivazione del Fondo sono maturati contributi a tale titolo per complessivi euro 9.927,27, di cui euro 9.351,55 già rimborsati ai soggetti finanziatori.

Per quanto concerne, infine, l'attivazione della garanzia nei confronti delle banche, sono state accolte complessivamente 16 istanze, di cui 13 riferite a pratiche con basso indicatore ISEE e 3 con garanzia standard; al 30.9.2011 l'importo riconosciuto ai soggetti finanziatori è stato pari ad euro 51.577,09.

Per quanto riguarda, invece, i motivi di mancato accoglimento delle istanze, il Dipartimento ha dichiarato di non conoscerne le motivazioni, costituendo questa una valutazione non sindacabile degli istituti di credito e trovandosi in un contesto nel quale l'influenza esercitata dalle regole per il rispetto della privacy rimane determinante.

*Questa affermazione, suscita viva perplessità, avuto riguardo alla circostanza che tali motivazioni non sembrano essere opponibili alla Amministrazione titolare del Fondo, anche a voler prescindere dalla possibilità di fornire i dati in forma aggregata.*

*Presumibilmente, la causa principale potrebbe rinvenirsi o nella assenza di reddito da parte dei richiedenti, o nella loro storia di "cattivi pagatori".*

*Peraltro, la minima incidenza delle "sofferenze" che hanno dato luogo all'attivazione della garanzia segnala come il "range" dei beneficiari, in massima parte solvibili, sia di significativi livelli di reddito, a riprova della scarsa incisività dell'intervento sia per la dimensione del medesimo sia per la destinazione non orientata da esigenze economiche di rilievo e, quindi regressiva sotto il profilo della redistribuzione del reddito che dovrebbe costituire un importante elemento della politica di "welfare".*

L'Amministrazione conferma del resto le perplessità di questa Corte, riconoscendo che lo strumento, pur definito "di successo", non si presta a fronteggiare i problemi delle famiglie a basso reddito; tale circostanza è confermata dal dato che vede solo un terzo dei crediti concessi erogati a favore di famiglie con basso ISEE.

La stessa ha dato assicurazione di essersi azionata al fine di svolgere una funzione mediatrice e di filtro, in accordo e in collaborazione con ABI e CONSAP, al fine di appoggiare e accogliere, per quanto possibile, le richieste delle famiglie ed in particolare di quelle meno abbienti, sia pur con le necessarie cautele, legate alla necessità di recupero della garanzia eventualmente erogata alle banche in occasione di ciascun default di un singolo debitore.

Su questo punto, il Dipartimento, nella memoria, ha comunque sostenuto che la percentuale, definita, "piuttosto alta" di finanziamenti concessi a famiglie con Isee inferiore a 15.000 euro (35,83% a fine 2011), mostrerebbe "l'effetto inclusivo della misura".

Al riguardo, va osservato che il dato fornito dall'Amministrazione conferma, semmai, la valutazione della Corte, in ordine alla regressività dell'intervento in parola, poiché, a fronte dell'indicato 35,83% di percettori a basso livello reddituale, sta il ben superiore 64,17% dei beneficiari con redditi medio - alti.

Al di là di tali affermazioni, il Dipartimento nell'ammettere il notevole delta esistente tra gli stanziamenti complessivi e le effettive erogazioni - attribuito al "sovradimensionamento della dotazione finanziaria" da ricondursi alle decisioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze - ha affermato che comunque tale intervento debba essere considerato "di successo", avendo raggiunto, alla fine del 2011, oltre 22.000 finanziamenti, corrispondenti a circa 115 milioni di euro (in termini di erogazioni da parte degli istituti di credito) rispetto ad interventi analoghi.

Nel prendere atto che la stessa Amministrazione è ben consapevole che interventi del genere non siano certamente in grado di determinare un'inversione della tendenza demografica in atto, pur nella valorizzazione della "genitorialità", va ribadito che appare difficile considerare di successo un intervento che ha raggiunto un numero di destinatari molto inferiore alle aspettative.

Al di là del soggetto cui riferire il cosiddetto "sovradimensionamento degli stanziamenti", che, come tale è semmai un sintomo di un'inadeguata percezione dell'effettiva portata della misura, non vanno trascurati gli aspetti sottolineati dalla Corte e che portano, in sostanza, ad indicare la mancanza di elementi significativi in grado di supportare effettivamente le famiglie maggiormente bisognose.

## **11. ADOZIONI INTERNAZIONALI**

La materia delle adozioni internazionali è regolata, fondamentalmente, dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", in particolare dal capo I del titolo III, che si occupa specificatamente dell'adozione internazionale.

Tale norma è stata poi ripetutamente modificata da altri interventi legislativi, tra i quali la legge 31 dicembre 1998, n. 476 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri", con la quale, tra l'altro, si è istituita, presso la Presidenza del Consiglio la Commissione per le adozioni Internazionali quale autorità centrale per l'attuazione della citata Convenzione, determinandone puntualmente, all'art.38<sup>35</sup>, le attribuzioni ed i compiti.

---

<sup>35</sup> Art. 38. — 1. Ai fini indicati dall'articolo 6 della Convenzione è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per le adozioni internazionali.

2. La Commissione è composta da:

- a) un presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nella persona di un magistrato avente esperienza nel settore minorile ovvero un dirigente dello Stato avente analoga specifica esperienza;
- b) due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali;
- c) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;
- d) un rappresentante del Ministero dell'interno;
- e) due rappresentanti del Ministero di grazia e giustizia;
- f) un rappresentante del Ministero della sanità;
- g) tre rappresentanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Il presidente dura in carica due anni e l'incarico può essere rinnovato una sola volta.

4. I componenti della Commissione rimangono in carica quattro anni. Con regolamento adottato dalla Commissione è assicurato l'avvicendamento graduale dei componenti della Commissione stessa allo scadere del termine di permanenza in carica. A tal fine il regolamento può prorogare la durata in carica dei componenti della Commissione per periodi non superiori ad un anno.

5. La Commissione si avvale di personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e di altre amministrazioni pubbliche.

Art39-1. La Commissione per le adozioni internazionali:

- a) collabora con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni

Al di là di ulteriori modificazioni, non sempre di carattere sostanziale, come quella della denominazione in "Diritto del minore ad una famiglia", va segnalato il D.P.R 8 Giugno 2007, n. 108, "Regolamento recante riordino della Commissione per le adozioni internazionali" che all'art.6 ha ulteriormente specificato i compiti della Commissione<sup>36</sup>, e che

---

necessarie, ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione;

b) propone la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale;

c) autorizza l'attività degli enti di cui all'articolo 39-ter, cura la tenuta del relativo albo, vigila sul loro operato, lo verifica almeno ogni tre anni, revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme della presente legge. Le medesime funzioni sono svolte dalla Commissione con riferimento all'attività svolta dai servizi per l'adozione internazionale, di cui all'articolo 39-bis;

d) agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri;

e) conserva tutti gli atti e le informazioni relativi alle procedure di adozione internazionale;

f) promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori;

g) promuove iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione;

h) autorizza l'ingresso e il soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione;

i) certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione, come previsto dall'articolo 23, comma 1, della Convenzione stessa;

l) per le attività di informazione e formazione, collabora anche con enti diversi da quelli di cui all'articolo 39-ter.

2. La decisione dell'ente autorizzato di non concordare con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione è sottoposta ad esame della Commissione, su istanza dei coniugi interessati; ove non confermi il precedente diniego, la Commissione può procedere direttamente, o delegando altro ente o ufficio, agli incumbenti di cui all'articolo 31.

3. La Commissione attua incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati al fine di esaminare le problematiche emergenti e coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione.

4. La Commissione presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, che la trasmette al Parlamento, una relazione biennale sullo stato delle adozioni internazionali, sullo stato della attuazione della Convenzione e sulla stipulazione di accordi bilaterali anche con Paesi non aderenti alla stessa.

<sup>36</sup> Art. 6.

*Compiti 3.*

1. La Commissione svolge le funzioni e i compiti ad essa assegnati dalla legge sull'adozione e dal presente regolamento, ed in particolare:

a) collabora con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni necessarie, ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione;

b) propone alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale;

c) redige i criteri per l'autorizzazione all'attività degli enti previsti dall'articolo 39-ter della legge sull'adozione; autorizza, sulla base dei criteri di cui sopra, l'attività degli enti medesimi;

cura la tenuta del relativo albo e lo verifica almeno ogni tre anni;

vigila sul loro operato; verifica che gli enti siano accreditati nel paese straniero per il quale è stata concessa l'autorizzazione; può limitare l'attività degli enti in relazione a particolari situazioni di carattere internazionale; revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme vigenti; in particolare revoca l'autorizzazione nei casi in cui i risultati conseguiti attestino la scarsa efficacia dell'azione dell'ente. Le medesime funzioni sono svolte dalla Commissione con riferimento all'attività svolta dai servizi per l'adozione internazionale, di cui all'articolo 39-bis della legge sull'adozione, secondo modalità concordate in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni;

d) agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri, favorendone il coordinamento, nonché la fusione al fine di ridurre complessivamente il numero e migliorarne l'efficacia e la qualità;

e) conserva tutti gli atti e le informazioni relativi alle procedure di adozione internazionale;

f) promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori;

g) promuove iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione;

h) prende atto dell'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione, disposta dal vicepresidente;

i) certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione, come previsto dall'articolo 23, comma 1, della Convenzione stessa;

l) per le attività di informazione e formazione, collabora anche con enti diversi da quelli di cui all'articolo 39-ter della legge sull'adozione;

m) esamina segnalazioni, istanze ed esposti relativi ai procedimenti adottivi in corso;

ha istituito la Segreteria tecnica, potenziando, sotto il profilo amministrativo, la figura del vice presidente.

Il comma 152<sup>37</sup> della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)" ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, il "Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali", con lo scopo di rimborsare le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione disciplinata dalle disposizioni contenute nel capo I del titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Con il successivo comma 348 dell'art. 1<sup>38</sup> della legge 23 dicembre 2005, n. 266 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)" si è provveduto a rifinanziare il Fondo con dieci milioni di euro annui per il triennio 2006 - 2008.

---

n) provvede ad informare la collettività in merito all'istituto dell'adozione internazionale, alle relative procedure, agli enti che curano la procedura di adozione, ai Paesi presso i quali gli stessi possono operare, con indicazione dei costi e dei tempi medi di completamento delle procedure, aggiornati periodicamente e distinti in base ai Paesi di provenienza del minore; predispone strumenti idonei a consentire l'accesso dei soggetti privati e pubblici alle informazioni.

o) promuove ogni sei mesi una consultazione con le associazioni familiari a carattere nazionale, individuate sulla base dei criteri adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delle politiche per la famiglia, a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera m);

p) dispone, ove necessario, che gli enti svolgano le attività e predispongano i documenti indispensabili per le verifiche post-adozione; a tale fine è prevista anche la collaborazione dei servizi, secondo modalità definite in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni;

q) stabilisce, anche sulla base dell'attività istruttoria svolta da un tavolo tecnico di confronto con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali costituito presso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, le modalità per coordinare le attività di cooperazione nei Paesi stranieri per la protezione e la promozione dei diritti dei minori, nonché le attività di formazione degli operatori e di informazione.

2. La decisione dell'ente autorizzato di non concordare con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione è sottoposta ad esame della Commissione, su istanza dei coniugi interessati; ove non confermi il precedente diniego, la Commissione può procedere direttamente, o delegando altro ente o ufficio, agli incumbenti di cui all'articolo 31 della legge sull'adozione.

3. La Commissione attua incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati al fine di esaminare le problematiche emergenti e coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione.

4. Per l'espletamento dei compiti d'istituto la Commissione svolge missioni all'estero e partecipa ad incontri internazionali con le autorità centrali degli altri Stati, anche in vista della proposizione di accordi bilaterali.

<sup>37</sup> 152. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali" finalizzato al rimborso delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione disciplinata dalle disposizioni contenute nel capo I del titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184. Con decreto di natura non regolamentare adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengono determinati l'entità e i criteri del rimborso, nonché le modalità di presentazione delle istanze. In ogni caso, i rimborsi non potranno superare l'ammontare massimo di 10 milioni di euro per l'anno 2005. A favore del Fondo di cui al presente comma è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2005.

<sup>38</sup> Comma 348. A favore del Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 1, comma 152, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008. Con decreto di natura non regolamentare, adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati l'entità e i criteri del rimborso, nonché le modalità di presentazione delle istanze. In ogni caso, i rimborsi non possono superare l'ammontare massimo di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008.

Per gli esercizi 2009 e 2010, la provvista finanziaria è stata garantita dalle assegnazioni a valere sul Fondo per le politiche della famiglia effettuate tramite decreto a firma del Sottosegretario competente, nell'ambito dell'annuale decreto di ripartizione del Fondo stesso; per il 2009 la stessa è stata di 25 milioni di euro, mentre per il 2010 di 24 milioni di euro.

Nel corso del 2009, la Commissione ha dato attuazione ai nuovi criteri per l'autorizzazione delle attività degli enti previsti dall'articolo 39 - ter della legge 4 maggio 1983, n. 184<sup>39</sup> e successive modificazioni e per la pubblicazione dell'Albo con la delibera n. 13/2008/SG del 28.10.2008.

Analizzando la finalizzazione tipica del fondo, quella cioè che riguarda il rimborso delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento delle procedure di adozione internazionale, si rileva che la stessa è disciplinata annualmente con provvedimento del Presidente del Consiglio, che fissa l'entità del rimborso stesso.

Per l'esercizio 2009 è stato emanato il DPCM 30 novembre 2010, che prevede una rimborsabilità fino al 50% delle spese sostenute per i genitori che abbiano un reddito complessivo fino a 35.000 euro e del 30% per coloro che abbiano un reddito compreso tra i 35.000 ed i 70.000 euro, al netto dell'eventuale contributo forfettario di 1.200 euro previsto dal D.M. 21 dicembre 2007 e senza sovrapposizione con altri contributi erogati dalle Regioni o dagli enti locali.

A tale agevolazione si aggiunge la deducibilità del 50% delle spese sostenute e documentate.

### **11.1 La Commissione per le adozioni internazionali**

La Commissione per le adozioni internazionali garantisce che le adozioni di bambini stranieri avvengano nel rispetto dei principi stabiliti dalla Convenzione de L'Aja del 29

---

<sup>39</sup> 39-ter. 1. Al fine di ottenere l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), e per conservarla, gli enti debbono essere in possesso dei seguenti requisiti:

- a) essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale, e con idonee qualità morali;
- b) avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico, iscritti al relativo albo professionale, che abbiano la capacità di sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione;
- c) disporre di un'adeguata struttura organizzativa in almeno una regione o in una provincia autonoma in Italia e delle necessarie strutture personali per operare nei Paesi stranieri in cui intendono agire;
- d) non avere fini di lucro, assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente, anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, ed una metodologia operativa corretta e verificabile;
- e) non avere e non operare pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le discriminazioni di tipo ideologico e religioso;
- f) impegnarsi a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione con le organizzazioni non governative, e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori;
- g) avere sede legale nel territorio nazionale.



maggio 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale. La stessa, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con Legge 31/12/1998, n. 476, è l'Autorità Centrale Italiana preposta all'esecuzione della Convenzione de L'Aja.

L'Amministrazione ha fornito i dati relativi alle adozioni internazionali nel triennio 2008 - 2010, sintetizzati nelle seguenti tabelle:

#### **ANNO 2008**

Numero di adozioni concluse nel 2007 (bambini)	Numero di adozioni concluse nel 2007 (coppie)	Numero domande di rimborso (49 %)	TOTALE RIMBORSI
3.420	2.684	1.313	€ 5.485.078

**Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia**

#### **ANNO 2009**

Numero di adozioni concluse nel 2008 (bambini)	Numero di adozioni concluse nel 2008 (coppie)	Numero domande di rimborso 56 %	TOTALE RIMBORSI
3.977	3.165	1.777	€ 7.311.600

**Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia**

#### **ANNO 2010**

Numero di adozioni concluse nel 2009 (bambini)	Numero di adozioni concluse nel 2009 (coppie)	Percentuale di domande previste (60 %)	Domande pervenute alla data del 20/01/2011	Rimborso medio stimato	Previsione di spesa
3.964	3.082	1.850	1.250	€7.500	13.875.000

**Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia**

Il Dipartimento ha precisato che i motivi di non ammissione delle domande sono da ricondursi o all'intempestività delle medesime, o al superamento dei limiti di reddito fissati da parte dei richiedenti.

E' stato poi evidenziato che il 2010 è stato l'anno con il maggior numero di adozioni realizzate, oltre 4000, con un aumento del 4,2% rispetto al 2009 per il quale il dato è stato pari a 3964 minori.

Il primo Paese di provenienza è la Federazione Russa (707 minori), seguita dalla Colombia (592), Ucraina (426), Brasile (318), Etiopia (274), Vietnam (251) e Polonia (193).

La regione con il maggiore numero di adozioni è la Lombardia, con un aumento anche delle regioni dell'Italia meridionale, in particolare della Campania, nel complesso, l'Italia, tra i Paesi di accoglienza, è quello che registra la percentuale più alta di minori adottati, dopo gli Stati Uniti.

Sotto il profilo finanziario, gli interventi destinati al sostegno delle adozioni internazionali e per il funzionamento della Commissione gravano sui capitoli 538 e 518 la cui utilizzazione è sostanzialmente indistinta.

L'Amministrazione ha sottolineato l'esigenza di porre allo studio, di concerto con il Ministero dell'Economia, una revisione generale delle norme di sostegno alle famiglie che negli anni sono state introdotte a livello centrale e regionale; ciò al fine di assicurare continuità all'intervento di sostegno, ridurre i costi istruttori per la trattazione delle singole istanze e assicurare pari condizioni alle coppie residenti in tutte le Regioni.

Piuttosto complessa è la dinamica dell'attuazione delle politiche di sussidiarietà, di formazione, informazione e promozione culturale, sia per le procedure che per la diversificazione degli strumenti utilizzabili a seconda dei Paesi e dei partner coinvolti negli interventi. Sostanzialmente gli strumenti sono i seguenti:

- il bando pubblicato in Gazzetta Ufficiale per il finanziamento di progetti realizzati dagli enti autorizzati,
- le intese istituzionali di programma e gli accordi di programma pluriennali concordati oltreché con le Autorità dei Paesi di origine e gli enti autorizzati operanti nel paese, con le Regioni che attuano la cooperazione decentrata in Paesi in via di sviluppo,
- i programmi di *institution building* con i Paesi con i quali sono stati stipulati accordi bilaterali (es. Vietnam, Federazione Russa, Bolivia, Cambogia),
- i progetti di formazione bilaterali, quali scambi di esperienze e seminari di approfondimento.

L'attività della Commissione viene evidenziata nell'allegato C della presente relazione.

Dall'*excursus* che precede e dalle evidenze della dinamica finanziaria che indicano un livello di spesa, sui due capitoli di bilancio 518 e 538 decisamente limitato (circa 10 milioni nel 2010 su 40 milioni complessivi in conto competenza e 4,5 milioni su 8,3 in conto residui) si ravvisa l'esigenza di migliorare i meccanismi, sia a livello di cooperazione tra Stati, sia a quello più operativo di gestione delle istruttorie per valorizzare un intervento per il quale sono, al momento, disponibili risorse di una certa consistenza.

## **12. SPERIMENTAZIONE DI INIZIATIVE PER L'ABBATTIMENTO DEI COSTI DEI SERVIZI, PER LE FAMIGLIE CON NUMERO DI FIGLI PARI O SUPERIORE A QUATTRO, PER LA RIORGANIZZAZIONE DEI CONSULTORI FAMILIARI, LA QUALIFICAZIONE DEL LAVORO DELLE ASSISTENTI FAMILIARI E PER IL RITORNO NELLA COMUNITA' FAMILIARE DEI NON AUTOSUFFICIENTI**

L'articolo 1, commi 1250 e 1251 della citata legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha previsto la sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiori a quattro, la riorganizzazione dei consultori familiari e la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari.

Successivamente il comma 462 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), introducendo la lettera c-bis) al comma 1251 dell'articolo 1 della predetta norma, ha regolato il programma sperimentale di interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti, in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie.

Tali interventi sono stati poi oggetto di intese stipulate in sede di Conferenza Unificata con le quali sono state individuate le iniziative da attuare tramite le risorse trasferite alle Regioni, come illustrato nelle tabelle che seguono.

La sperimentazione ha riguardato la realizzazione di azioni a favore delle "famiglie con numero di figli pari o superiori a quattro", che più di altre sono soggette a rischio di vulnerabilità sociale e per le quali sono stati programmati, quindi, interventi di assistenza economica per contrastare la povertà ed il conseguente rischio di emarginazione.

Gli interventi messi in atto dalle Regioni sono stati estremamente diversificati e hanno riguardato, tra l'altro, l'applicazione di agevolazioni e riduzioni di costi e tariffe gravanti sulle famiglie per il funzionamento di servizi quali l'iscrizione, la mensa ed il servizio di trasporto scolastico nonché l'acquisto di libri di testo; tramite, poi, finanziamenti regionali sui "Prestiti d'onore" si è dato sostegno a situazioni di temporanea difficoltà economica.

Per quanto riguarda la riorganizzazione dei consultori familiari, anche in questo caso, le Regioni hanno attuato iniziative di vario genere, finalizzate a migliorare la comunicazione tra la famiglia e le istituzioni, al fine di prevenire o rimuovere le cause di disagio, i comportamenti a rischio degli adolescenti, l'esposizione precoce al rischio di utilizzo di sostanze stupefacenti, attraverso interventi specifici di mediazione familiare e sociale, realizzazione di punti di ascolto per le famiglie comprendenti soggetti fragili, e l'integrazione dell'attività dei Consultori familiari con le altre strutture sociosanitarie territoriali.

Relativamente alla riqualificazione degli assistenti familiari gli interventi messi in atto hanno riguardato da una parte la formazione specifica del personale che offre prestazioni di

assistenza domiciliare a persone non autosufficienti e dall'altra la realizzazione di un sistema territoriale in grado di agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta di servizi alle famiglie ed agli stessi assistenti familiari.

Altre iniziative messe in atto dalle Regioni, hanno riguardato la regolarizzazione dei contratti di lavoro, attraverso il sostegno economico alle famiglie per il pagamento degli oneri contributivi e al concorso alle spese per la retribuzione del personale dedicato all'assistenza familiare; l'informazione e l'orientamento delle famiglie e del personale addetto all'assistenza familiare (attività di "sportello", finanziabili con una quota max pari al 10% delle risorse assegnate); azioni di "tutoring domiciliare", oltre che di monitoraggio e verifica dell'attività resa dal personale stesso tramite i servizi di assistenza domiciliare o altro servizio ritenuto idoneo al compito; azioni di sostegno alla partecipazione a iniziative di formazione per gli assistenti familiari.

Nell'ambito della non autosufficienza, la sperimentazione ha riguardato gli interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero nei Centri di Servizio residenziali delle varie Regioni.

Dopo aver definito i criteri per l'individuazione dei soggetti destinatari dell'attività in discorso, l'intervento si è concretizzato tramite l'erogazione di voucher che danno titolo ad acquistare, presso gli organismi individuati, servizi di supporto indispensabili quali gli interventi per rendere possibile lo spostamento nell'ambito domestico per il soddisfacimento dei bisogni primari, l'accompagnamento fuori della propria abitazione, il disbrigo di pratiche burocratiche, l'approvvigionamento di generi di prima necessità.

Dal punto di vista strettamente finanziario, l'Amministrazione ha fornito, oltre la specifica relativa ai singoli accordi stipulati dalle Regioni, la ripartizione del Fondo per le politiche della famiglia alle stesse Regioni.

La tabella che segue riporta, secondo quanto assegnato al cap. 858 dell'esercizio finanziario 2007, la quota del Fondo trasferita per gli interventi regionali:

<b>Regioni e province autonome</b>	<b>quota 2007</b>	<b>fondo per interventi regionali</b>	<b>famiglia</b>
Provincia autonoma di Trento	€	818.853,00	
Veneto	€	7.058.537,00	
Liguria	€	2.928.618,00	
Emilia Romagna	€	6.842.186,00	
Toscana	€	6.357.958,00	
Umbria	€	1.592.459,00	
Lazio	€	8.342.411,00	
Molise	€	773.735,00	
Puglia	€	6.767.605,00	
Sicilia	€	8.909.875,00	
Sardegna	€	2.871.594,00	
Friuli Venezia Giulia	€	2.127.647,00	
Piemonte	€	6.965.726,00	
Lombardia	€	13.725.220,00	
Marche	€	2.595.156,00	
Basilicata	€	1.193.525,00	
Calabria	€	3.988.943,00	
Valle d'Aosta	€	279.955,00	
Abruzzo	€	2.377.636,00	
Provincia autonoma di Bolzano	€	798.935,00	
Campania	€	9.683.426,00	
<b>totale pagato</b>	<b>€</b>	<b>97.000.000,00</b>	

Per ciascuna Regione l'importo trasferito risulta suddiviso nei tre diversi interventi suddetti come nella tabella che segue:

**Accordo attuativo dell'intesa del 20 settembre 2007 tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali concernente l'abbattimento delle tariffe delle famiglie con numero di figli pari o superiori a quattro, la riorganizzazione dei consultori familiari, la qualificazione delle assistenti familiari.**

<b>REGIONE/ PROVINCIA</b>		<b>Famiglie con 4 o più figli</b>	<b>CONSULTORI</b>	<b>ASS_FAMILIARI</b>	<b>TOTALE</b>
ABRUZZO		€ 1.000.000,00	€ 600.000,00	€ 777.636,00	€ 2.377.636,00
BASILICATA		€ 162.111,40	€ 480.000,00	€ 551.413,60	€ 1.193.525,00
MOLISE		€ 463.735,00	€ 155.000,00	€ 155.000,00	€ 773.735,00
PUGLIA		€ 3.560.563,00	€ 1.853.521,00	€ 1.353.521,00	€ 6.767.605,00
SARDEGNA		€ 957.198,00	€ 957.198,00	€ 957.198,00	€ 2.871.594,00
SICILIA		€ 5.090.125,00	€ 1.909.875,00	€ 1.909.875,00	€ 8.909.875,00
VALLE D'AOSTA		€ 56.000,00	€ 167.955,00	€ 56.000,00	€ 279.955,00
LOMBARDIA		€ 4.500.000,00	€ 4.225.220,00	€ 5.000.000,00	€ 13.725.220,00
PROV. AUT. TRENTO		€ 327.541,20	€ 327.541,20	€ 163.770,60	€ 818.853,00
FRIULI VENEZIA GIULIA		€ 1.127.647,00	€ 500.000,00	€ 500.000,00	€ 2.127.647,00
PIEMONTE		€ 2.000.000,00	€ 3.265.726,00	€ 1.700.000,00	€ 6.965.726,00
EMLIA ROMAGNA		€ 2.805.311,60	€ 2.668.437,20	€ 1.368.437,20	€ 6.842.186,00
TOSCANA		€ 2.119.319,00	€ 2.119.319,00	€ 2.119.320,00	€ 6.357.958,00
CALABRIA		€ 2.300.000,00	€ 850.000,00	€ 838.943,00	€ 3.988.943,00
CAMPANIA		€ 4.067.039,00	€ 3.679.702,00	€ 1.936.685,00	€ 9.683.426,00
LIGURIA		€ 1.025.016,00	€ 1.317.878,00	€ 585.724,00	€ 2.928.618,00
MARCHE		€ 550.000,00	€ 1.495.156,00	€ 550.000,00	€ 2.595.156,00
UMBRIA		€ 318.491,80	€ 636.983,60	€ 636.983,60	€ 1.592.459,00
LAZIO		€ 2.500.000,00	€ 3.500.000,00	€ 2.342.411,00	€ 8.342.411,00
PROV.AUT. BOLZANO		€ 159.787,00	€ 479.361,00	€ 159.787,00	€ 798.935,00
VENETO	II sem. '09	€ 1.700.000,00	€ 1.900.537,00	€ 350.000,00	€ 3.950.537,00
	I sem. '10	€ 1.758.000,00	€ 1.100.000,00	€ 250.000,00	€ 3.108.000,00
<b>TOTALE</b>		<b>€38.547.885,00</b>	<b>€ 34.189.410,00</b>	<b>€ 24.262.705,00</b>	<b>€ 97.000.000,00</b>

Relativamente all'esercizio finanziario 2008 il trasferimento alle Regioni risulta così articolato:

<b>Regioni e province autonome</b>	<b>quota fondo famiglia 2008 per interventi regionali</b>
Emilia Romagna	€ 6.842.186,00
Lazio	€ 8.342.411,00
Liguria	€ 2.928.618,00
Umbria	€ 1.592.459,00
Molise	€ 773.735,00
Puglia	€ 6.767.605,00
Marche	€ 2.595.156,00
Toscana	€ 6.357.958,00
Veneto	€ 7.058.537,00
Piemonte	€ 6.965.726,00
Lombardia	€ 13.725.220,00
Sicilia	€ 8.909.875,00
Abruzzo	€ 2.377.636,00
Friuli Venezia Giulia	€ 2.127.647,00
Sardegna	€ 2.871.594,00
Bolzano	€ 798.935,00
Calabria	€ 3.988.943,00
Basilicata	€ 1.193.525,00
Trento	€ 818.853,00
<b>TOTALE PAGATO</b>	<b>€ 87.036.619,00</b>

Si fa presente che relativamente all'esercizio in questione, la quota assegnata al Fondo per le Politiche della famiglia è stata integrata di ulteriori 25 milioni di euro per gli interventi relativi ai *Programmi concernenti interventi da attuare per favorire la permanenza o il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio sanitarie.*

<b>Regione e province autonome</b>	<b>quota fondo famiglia 2008 per interventi regionali</b>
Emilia Romagna	1.763.450,00
Lazio	2.150.105,93
Liguria	754.798,45
Provincia autonoma di Bolzano	205.911,08
Umbria	410.427,58
Calabria	1.028.078,09
Molise	199.416,24
Campania	2.495.728,35
Marche	668.854,64
Puglia	1.744.228,09
Toscana	1.638.648,97
Veneto	1.819.210,57
Piemonte	1.795.290,20
Lombardia	3.537.427,84
Sicilia	2.296.359,54
Abruzzo	612.792,78
Friuli Venezia Giulia	548.362,63
Sardegna	740.101,55
Basilicata	307.609,54
Trento	211.044,59
<b>TOTALE PAGATO</b>	<b>24.927.846,66</b>

La tabella che segue mostra quindi l'erogazione totale, da parte delle Regioni, per gli interventi effettuati:



REGIONE/ PROVINCIA	Famiglie con 4 o più figli	CONSULTORI	ASS_FAMILIARI	Non autosufficienti	TOTALE
ABRUZZO	1.000.000,00	600.000,00	777.636,00	612.792,78	2.212.792,78
BASILICATA	162.111,40	480.000,00	551.413,60	307.609,54	949.720,94
MOLISE	463.735,00	155.000,00	155.000,00	199.419,24	818.154,24
PUGLIA	3.560.563,00	1.853.521,00	1.353.521,00	1.744.228,09	8.511.833,09
SARDEGNA	957.198,00	957.198,00	957.198,00	740.101,55	3.611.695,55
SICILIA	5.090.125,00	1.909.875,00	1.909.875,00	2.296.359,54	11.206.234,54
VALLE D'AOSTA	56.000,00	167.955,00	56.000,00	72.153,34	352.108,34
LOMBARDIA	4.500.000,00	4.225.220,00	5.000.000,00	3.537.427,84	17.262.647,84
PROV. AUT. TRENTO	327.541,20	245.655,90	245.655,90	211.044,59	1.029.897,59
FRIULI VEN. GIULIA	1.127.647,00	500.000,00	500.000,00	548.362,63	2.676.009,63
PIEMONTE	2.000.000,00	3.265.726,00	1.700.000,00	1.795.290,20	8.761.016,20
EMILIA ROMAGNA	2.805.311,60	2.668.437,20	1.368.347,20	1.763.450,00	8.605.546,00
TOSCANA	2.119.319,00	2.119.319,00	2.119.320,00	1.638.648,97	7.996.606,97
CALABRIA	2.300.000,00	850.000,00	838.943,00	1.028.078,09	5.017.021,09
CAMPANIA	4.067.039,00	3.679.702,00	1.936.685,00	2.495.728,35	12.179.154,35
LIGURIA	1.025.016,00	1.317.878,00	585.724,00	754.798,45	3.683.416,45
MARCHE	550.000,00	1.495.156,00	550.000,00	668.654,64	3.263.810,64
UMBRIA	318.491,80	636.983,60	636.983,60	410.427,58	2.002.886,58
LAZIO	2.500.000,00	3.500.000,00	2.342.411,00	2.150.105,93	10.492.516,93
PROV.AUT. BOLZANO	159.787,00	479.361,00	159.787,00	209.911,08	1.008.846,08
VENETO	II sem. '09	1.700.000,00	1.900.537,00	1.819.210,57	3.950.537,00
	I sem. '10	1.758.000,00	1.100.000,00		4.927.210,57
<b>TOTALE</b>	<b>38.547.885,00</b>	<b>34.107.524,70</b>	<b>22.860.450,70</b>	<b>25.003.803,00</b>	<b>120.519.663,40</b>

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

L'indagine ha consentito di analizzare un contesto di particolare complessità come quello delle "Politiche per la Famiglia", in collegamento con lo specifico Fondo, in un quadro finanziario che si è diversificato nel tempo e che è stato analizzato puntualmente, tenendo conto dei capitoli di bilancio ai quali è stata imputata la spesa concernente le diverse linee di intervento.

L'intera materia - che oggi trova connessioni non irrilevanti con la problematica dei "LEP" i Livelli essenziali delle prestazioni sociali, il cui riconoscimento trova obiettive difficoltà, almeno in questo primo scorcio di attuazione del Federalismo, per l'ottica perseguita nella determinazione dei "Costi Standard" sostanzialmente orientata ai LEA i livelli essenziali di assistenza nella sanità - è stata oggetto di questioni di costituzionalità di significativo spessore, che sono state analizzate nella relazione, con particolare riguardo alla questione degli Interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio- educativi che hanno rappresentato il "nucleo primigenio" degli interventi per le politiche familiari e per i quali è stata riconosciuta la competenza degli enti locali, sia pure in un condiviso quadro di concertazione con l'Amministrazione statale.

Al riguardo, va detto che l'affermazione dell'impegno del Dipartimento, il quale ha ribadito di avere prestato alle Regioni un'attività di assistenza tecnica e di accompagnamento, in particolare per la fase della progettualità, mostra una qualche contraddizione con l'asserita carente progettualità delle stesse e con la mancanza di un monitoraggio qualitativo che il Dipartimento ha ritenuto di posporre alla verifica amministrativo-contabile ed al monitoraggio quantitativo, spostandone i termini ad un tempo piuttosto distante da quello dell'analisi condotta dalla Corte.

D'altro canto, se tale attività può fornire la spiegazione sui tempi delle erogazioni, dovuti comunque ad un impegno positivo, per altro verso, essa pone la questione di una scelta, come già sottolineato, forse non totalmente in linea con il riparto delle competenze, secondo le citate pronunce della Corte costituzionale.

Un importante profilo emerso nel corso dell'indagine, conseguente alle modificazioni strutturali delle competenze a livello Stato che hanno comportato la polverizzazione delle medesime, è quello relativo alla non collocazione in un'ottica strutturale degli interventi stessi.

Pur tenendo conto di come gli interventi in materia siano fortemente caratterizzati dalla loro trasversalità, implicando l'esigenza di una *governance* complessiva che sola consentirebbe di utilizzare strumenti che sono di competenza di amministrazioni diverse (si pensi alla leva fiscale ed alla sola questione del c.d. "quoziente familiare"), rimanendo nei

limiti del campo dell'indagine ed all'area di competenza statale, va sottolineato come, anche in questo ambito maggiormente definito e circoscritto e per il quale dal 2010 è stato istituito l'apposito capitolo 899, concorrente con quelli specifici (come i Cap. 518 e 538 destinati alle "Adozioni internazionali" ed ai quali sono pervenute le risorse del Fondo per le politiche della famiglia con il Cap.858) si rinvenga la mancanza di un'ottica sistematica e strutturale.

In particolare, tale carenza è stata rilevata sia per gli interventi previsti dall'art.9 della legge 8 marzo 2000, n.53 e ss.mm., sia pure nella loro ottica dichiaratamente sperimentale, sia anche per quelli attivati tramite il Fondo per i nuovi nati.

Va poi sottolineato in termini critici il ricorso alla esternalizzazione, la mancanza di un incisivo monitoraggio, che, anche quando effettuato, non ha prodotto valutazioni di tipo qualitativo, un utilizzo decisamente limitato delle risorse a disposizione, peraltro drasticamente ridotte nel 2011, e, più in generale, la scarsa incisività degli interventi.

Per quel che attiene alla già accennata piuttosto limitata movimentazione delle risorse finanziarie emersa fin dalla fase dell'impegno, va sottolineato come elementi significativi al riguardo possano rinvenirsi nei *ritardi nella firma dell'intesa con le regioni, preliminare al riparto delle risorse disponibili, che ha vincolato, fino all'autunno 2010, anche l'utilizzo della quota parte del Fondo di competenza statale; nei ritardi nell'approvazione della nuova disciplina di gestione dell'art. 9 della Legge n. 53 del 2000, procrastinatisi fino alla fine del 2010; nel sostanziale insuccesso del bando per gli asili nido nella p.a.; cui si aggiunge anche la mancata utilizzazione da parte delle amministrazioni abruzzesi dei fondi destinati ad interventi post terremoto e l'utilizzo limitato delle dotazioni destinate al Fondo di credito per i nuovi nati.*

L'area d'intervento disegnata dal citato art.9 della legge 53/2000, relativamente modificata dall'art.38 della legge 69/2009, è caratterizzata dalla individuazione di "Figure professionali" di sostegno alla "conciliazione tempi di vita e di lavoro" ed, ovviamente indirizzati alle esigenze familiari.

Tale area è particolarmente complessa, sia per la diversità tipologica del regime di lavoro, riguardando non solamente i lavoratori subordinati (interventi rientranti sotto le lettere A, B e D), ma anche quelli autonomi (lettera C), sia per le cennate "Figure professionali", riferibili al solo lavoro subordinato.

Ogni figura ha connotazioni che nelle intenzioni dovevano essere decisamente peculiari ma nella pratica hanno rivelato sovrapposizioni e, soprattutto, in molti casi, una incidenza piuttosto scarsa.

Molte di esse sono già presenti nel sistema aziendale ma originariamente legate alla ottimizzazione della produttività del dipendente, che viene agevolato nell'espletamento di incombenze personali.

Il problema è quello della compatibilità di queste figure con una finalità di per sé diversa, come quella della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro che viene perseguita con tre tipologie di progetti in un contesto precipuo.

Certamente un risultato accettabile può essere quello di consentire una maggiore disponibilità di tempo da dedicare, oltre l'orario di ufficio, alla famiglia. Se, interventi del genere, rientravano nel concetto di "benefit" rivolto alle figure manageriali più che a quelle strumentali di un'azienda, nell'ottica della missione perseguita, i destinatari sono tutti i lavoratori, ma per consentire tale estensione, si è rivelato necessario il finanziamento pubblico di appositi progetti.

Al riguardo, soprattutto nell'utilizzazione del "part-time", nella relazione è stata espressa la perplessità, peraltro riferibile a numerosi altri interventi, circa il meccanismo di copertura delle agevolazioni; in effetti, premesso che non è stato specificato se le assunzioni del personale destinato a sostituire i lavoratori che fruiscono di tale strumento siano a tempo determinato, tale forma di compensazione appare estremamente onerosa in termini finanziari.

Va rilevato che gli interventi in discorso sono specificamente preordinati al supporto, appunto, di misure da considerarsi eccezionali nell'ambito della gestione di un'azienda, tuttavia l'obiettivo generale da perseguire è rivolto alla estensione, in quanto realizzabile, il più possibile generalizzata delle forme di conciliazione: tale constatazione dovrebbe indurre sia alla ricerca di soluzioni sul piano normativo, sia alla predisposizione di progetti finanziariamente più sostenibili da parte delle istanze interessate.

Risulta quindi facilmente comprensibile la criticità, peraltro comune alla grande maggioranza degli interventi, rilevata da questa Corte e segnalata dagli stessi operatori, circa la difficoltà di reiterare tali iniziative qualora le stesse non godano di un congruo supporto pubblico.

Vanno anche richiamate alcune particolari notazioni, concernenti gli interventi di conciliazione che sono diretti alle figure di lavoro autonomo (lett. C).

Nell'analizzare la presente tipologia di interventi deve, in primo luogo prendersi in esame la *ratio* dei medesimi che consiste, essenzialmente, nel tentativo di consentire anche alle categorie in esame di fruire di taluni benefici che sono tipici della categoria del lavoro dipendente; peraltro, tali progetti operano essenzialmente nell'ambito del sostegno alla genitorialità e quindi sono rilevanti anche sotto il profilo della "pari opportunità".

Un altro profilo di carattere generale che può evincersi dalla lettura dei casi enucleati, a prescindere dal carattere "individuale" degli interventi, peraltro implicito nella natura dei medesimi, è dato dalla forte differenziazione delle tipologie di sostituzione e dalla rilevanza dell'"intuitu personae" soprattutto nel contesto dell'attività professionale.

Non va sottaciuto che diversamente gioca la sostituzione rispetto al più naturale ambito del lavoro subordinato, in quanto non irrilevante è l'impatto sui destinatari dei servizi resi, aspetto questo più neutrale in un contesto aziendale.

Inoltre, per quanto attiene all'ambito imprenditoriale, sono inevitabili perplessità sull'ammissibilità di un intervento pubblico che comunque impinge nella limitazione del rischio d'impresa, con riflessi sul piano della concorrenza.

Gli aspetti evidenziati per la presente tipologia di intervento, con i particolari e diversi ambiti nei quali si esplica trovano del resto un riscontro nella sua relativa consistenza, rispetto al complesso degli interventi ex art.9, tanto da prendere in considerazione la possibilità di una diversa finalizzazione delle risorse a favore di misure dotate di maggior impatto sociale o, preferibilmente, aventi carattere strutturale e continuativo.

Una valutazione complessiva degli interventi per la conciliazione "tempi di vita e di lavoro" deve tenere certamente conto del beneficio per i fruitori (a prescindere dalla difficoltà della valutazione, in questo ambito assolutamente soggettiva) e dell'elevato impatto sociale di tali strumenti anche in particolari contesti pubblici, come le Aziende Sanitarie Locali alle quali la normativa ne ha esteso l'applicazione.

Tuttavia, il complesso delle misure stesse oltre a scontare la relativa capacità di intervento, peraltro connessa alla provvista finanziaria, mostra la sua vulnerabilità proprio nella capacità di innescare processi "virtuosi", anche dopo il termine della sperimentazione, nel settore sotto questo profilo più delicato, quello della piccola impresa dove le garanzie di legge ed il coinvolgimento delle parti sociali si palesano spesso affievolite rispetto allo standard delle aziende di dimensioni più rilevanti.

Per quanto concerne, infine, l'individuazione di buone pratiche, l'Amministrazione pur avendo svolto approfondimenti tesi alla realizzazione di un "manuale" che potesse sostenere la progettazione futura, e pur riferendo che le stesse sono state oggetto di condivisione nell'ambito di seminari anche europei, non ha fornito concrete indicazioni al riguardo.

Il profilo dell'esternalizzazione, al quale si è accennato all'inizio e che va collegato con il sistema organizzativo, trova esempi concreti nell'attività dell'"Osservatorio nazionale sulla famiglia", Organo di cui viene sottolineata la dimensione pletrica e la complessità nello stesso *iter* costitutivo.

Dalla Convenzione con il Comune di Bologna per lo sviluppo di iniziative funzionali allo svolgimento di talune attività dell'Osservatorio, derivano infatti incarichi a dieci esperti (preceduti da avviso pubblico), per l'asserita impossibilità da parte del Comune di far fronte agli impegni previsti in Convenzione; si rinvia alla precedente analisi per le ulteriori criticità emerse sulle motivazioni e sulla scarsità di elementi in ordine agli esiti puntuali delle attività esternalizzate, anche su diretta deliberazione dell'Osservatorio. Si prende atto che studi e ricerche commissionate sono confluiti nel Rapporto Biennale 2011-2012, ormai in via di pubblicazione, di cui il Dipartimento ha fornito il sommario.

Tra le altre iniziative in materia, si richiamano le notazioni sul Fondo di credito per i nuovi nati, sia per quel che attiene la mancanza di qualsiasi parametro reddituale in un contesto nel quale appare naturale immaginare un intervento diretto alle famiglie maggiormente bisognose, sia per le dimensioni limitate del beneficio che consiste nell'abbattimento del tasso d'interesse (a carico degli Istituti di credito) per un finanziamento pari a 5.000 euro e nella garanzia per le sofferenze, a carico del Fondo.

L'Amministrazione conferma quindi le perplessità di questa Corte, riconoscendo che lo strumento, pur definito "di successo", non si presta a fronteggiare i problemi delle famiglie a basso reddito; tale circostanza è confermata dal dato che vede solo un terzo dei crediti concessi erogati a favore di famiglie con basso ISEE.

La stessa ha dato assicurazione di essersi attivata al fine di svolgere una funzione mediatrice e di filtro, in accordo e in collaborazione con ABI e CONSAP, al fine di appoggiare e accogliere, per quanto possibile, le richieste delle famiglie ed in particolare di quelle meno abbienti, sia pur con le necessarie cautele, legate alla necessità di recupero della garanzia eventualmente erogata alle banche in occasione di ciascun default di un singolo debitore.

Il Dipartimento, nella memoria, ha comunque sostenuto che la percentuale, definita, "piuttosto alta" di finanziamenti concessi a famiglie con Isee inferiore a 15.000 euro (35,83% a fine 2011), mostrerebbe "l'effetto inclusivo della misura".

Al riguardo, va osservato che il dato fornito dall'Amministrazione conferma, semmai, la valutazione della Corte, in ordine alla regressività dell'intervento in parola, poiché, a fronte dell'indicato 35,83% di percettori a basso livello reddituale, sta il ben superiore 64,17% dei beneficiari con redditi medio - alti.

Nel prendere atto che la stessa Amministrazione è ben consapevole che interventi del genere non siano certamente in grado di determinare un'inversione della tendenza demografica in atto, pur nella valorizzazione della "genitorialità", va ribadito che appare difficile considerare di successo un intervento che ha raggiunto un numero di destinatari molto inferiore alle aspettative.

Al di là del soggetto cui riferire il cosiddetto "sovradimensionamento degli stanziamenti", che, come tale è semmai un sintomo di un'inadeguata percezione dell'effettiva portata della misura, non vanno trascurati gli aspetti sottolineati dalla Corte e che portano, in sostanza, ad indicare la mancanza di elementi significativi in grado di supportare effettivamente le famiglie maggiormente bisognose.

## **RACCOMANDAZIONI FINALI**

In conclusione, deve rilevarsi, pur nella consapevolezza che le politiche della famiglia presentano caratteristiche trasversali che coinvolgono più Amministrazioni e diversi livelli di governo, la mancanza per il contesto analizzato di un sistema organico in grado di intervenire efficacemente, sia sotto il profilo dell'azione di "policy", sia sotto quello della gestione degli interventi, per le esigenze della famiglia.

In gran parte, l'azione è sostanzialmente mirata al recupero delle "pari opportunità", sotto l'ombrello della "conciliazione tempi di vita e di lavoro", definita in Europa "Family friendly", che reca iniziative asistematiche, con la previsione di "figure" dalla problematica effettiva incidenza e non legate a fattori strutturali.

In pratica solo la politica degli Interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi che rientra nella competenza regionale e locale e che comunque ha visto un'attività incisiva del Dipartimento nella fase di ausilio alla progettazione, presenta tali caratteristiche.

Gli interventi, per essere efficaci, devono porsi l'obiettivo di sostenere in modo significativo e continuativo le famiglie con figli, con basso livello di reddito. Si tratta di puntare a un maggiore impatto e a una maggior continuità che consenta di valutare l'efficacia degli incentivi ad avere figli.

La mancata utilizzazione di consistenti risorse - soprattutto nel settore degli interventi di competenza statale - ormai drasticamente limitate, pone in discussione l'attuale impianto che, in primo luogo, non ha messo in campo strategie efficaci e sul piano degli interventi ha privilegiato scelte "bottom up", inevitabilmente caratterizzate da profili individualistici.

Va quindi recuperata una capacità strategica di disegnare effettive azioni di sistema che mettano i potenziali beneficiari nella condizione di fare scelte appropriate, consentendo, da un lato la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e, dall'altro, la possibilità concreta di condurre un'attività lavorativa continuativa.

Qualsiasi linea venga perseguita non può prescindere da due elementi, oltre alla già ricordata esigenza di mirare sempre ad una logica strutturale: da un lato, l'esigenza di riconoscere priorità ai bassi livelli reddituali e di dare dimensioni significative agli interventi

perché abbiano un impatto efficace e dall'altro, la creazione di procedure di valutazione che consentano di fruire dei risultati dei monitoraggi effettuati.