



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## LA GESTIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA (2012-2018)

Deliberazione 28 giugno 2019, n. 12/2019/G



CORTE DEI CONTI







**CORTE DEI CONTI**

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**LA GESTIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE  
DELLA FAMIGLIA  
(2012-2018)**

**Relatore**  
**Cons. Paola Cosa**

Hanno collaborato per l'elaborazione delle tabelle contenute nell'allegato i Signori Fabio Piccato e Domenico Tondini

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	7
* * *	
Relazione .....	11
Sintesi .....	13
CAPITOLO I - Oggetto dell'indagine e profili ordinamentali .....	17
1. Oggetto dell'indagine .....	17
2. Gli approdi dell'omologa indagine approvata con delibera n. 2/2012/G .....	18
3. Le disposizioni recate dall'art. 19 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 .....	19
4. Le finalità del Fondo per le politiche della famiglia nelle disposizioni precedentemente vigenti .....	20
4.1. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2019 .....	22
5. Profili organizzativi della gestione del Fondo .....	26
CAPITOLO II - La programmazione degli interventi .....	27
1. Gli ambiti di intervento dei programmi finanziati con le risorse del Fondo .....	27
2. Il Piano nazionale per la famiglia .....	27
3. Il Piano straordinario per sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia .....	31
4. Le Intese in sede di Conferenza Unificata .....	34
4.1. Brevi considerazioni sul ruolo dell'Intesa alla luce della giurisprudenza costituzionale .....	41
CAPITOLO III - Il riparto e l'utilizzo delle risorse del Fondo negli anni 2012-2018 ....	43
1. I provvedimenti di riparto delle risorse del Fondo per gli anni 2012-2018 .....	43
1.1. Anno 2012 .....	44
1.1.1. L'utilizzo dei riporti .....	53
1.2. Anno 2013 .....	59
1.3. Anno 2014 .....	64
1.4. Anno 2015 .....	69
1.5. Anno 2016 .....	73
1.6. Anno 2017 .....	76
1.7. Anno 2018 .....	81
1.8. Anno 2019 .....	84
CAPITOLO IV - Gli Interventi .....	87
1. Gli ambiti di intervento dei programmi finanziati con le risorse del Fondo .....	87
2. Gli interventi a carattere nazionale .....	87
2.1. Le azioni a favore della conciliazione dei tempi di cura e di lavoro ex art. 9,	

1. n. 53/2000 .....	88
2.2. Le azioni per l'“invecchiamento attivo” .....	91
2.3. Le adozioni internazionali .....	93
2.3.1. L'utilizzo delle risorse dei capitoli 518 e 538 per il funzionamento della Commissione e per il sostegno alle adozioni internazionali ...	95
2.4. La Conferenza nazionale della famiglia ex art. 1, comma 1251, 1. n. 296/2006 .....	99
3. Gli interventi a carattere regionale .....	100
4. Gli interventi a carattere locale .....	100
 CAPITOLO V - Le competenze del Dipartimento delle Politiche per la famiglia .....	103
1. Le competenze del Dipartimento delle Politiche per la famiglia .....	103
2. Il monitoraggio dei progetti finanziati con risorse di competenza statale .....	104
3. Il monitoraggio dei progetti finanziati con risorse di competenza regionale e degli enti locali .....	108
4. Le convenzioni con l'Istituto degli Innocenti di Firenze .....	111
5. L'attività dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia .....	114
 CAPITOLO VI - Analisi della gestione dei capitoli 858 e 899 per gli esercizi 2012-2017	119
1. Analisi della gestione dei capitoli 858 e 899 nel sessennio 2012-2017 .....	119
2. La situazione dei residui perenti .....	128
3. Analisi delle economie .....	129
 CAPITOLO VII - Esiti del contraddittorio, considerazioni conclusive e raccomandazioni .....	131
* * *	
INDICE DELLE TABELLE	
Tabella n. 1 - Dotazione del Fondo anni 2007/2010 .....	18
Tabella n. 2 - Dotazione del Fondo anni 2012/2018 .....	26
Tabella n. 3 - Piano per la famiglia .....	30
Tabella n. 4 - Risorse statali stanziare con l'Intesa n. 83/CU/2007 .....	33
Tabella n. 5 - Risorse statali stanziare con le Intese 2007/2010 .....	35
Tabella n. 6 - Risorse statali stanziare con le Intese del 2012 .....	37
Tabella n. 7 - Risorse statali stanziare con le Intese del 2014 e 2015 .....	38
Tabella n. 8 - Risorse statali stanziare con le Intese degli anni 2016/2018 .....	39
Tabella n. 9 - Ripartizione del fondo per le politiche della famiglia anni 2012/2018 .	44
Tabella n. 10 - Ripartizione del Fondo per le politiche della Famiglia - Anno 2012 ..	46
Tabella n. 11 - Convenzione Formez - Presidenza del Consiglio dei ministri - Piano delle attività .....	48
Tabella n. 12 - Convenzione Formez - Presidenza del Consiglio dei ministri - Previsione finanziaria .....	48
Tabella n. 13 - Risorse riportate dall'esercizio 2011 .....	54
Tabella n. 14 - Interventi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ex art. 9,	

l. 8 marzo 2000, n. 53 .....	56
Tabella n. 15 – Ripartizione del fondo per le politiche della famiglia anno 2013 .....	58
Tabella n. 16 – Ripartizione del fondo per le politiche della famiglia anno 2014 .....	63
Tabella n. 17 - Ripartizione del fondo per le politiche della famiglia anno 2015 .....	68
Tabella n. 18 - Ripartizione del fondo per le politiche della famiglia anno 2016 .....	72
Tabella n. 19 - Ripartizione del fondo per le politiche della famiglia anno 2017 .....	75
Tabella n. 20 – Ripartizione del fondo per le politiche della famiglia anno 2018 .....	80
Tabella n. 21 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2012 .....	96
Tabella n. 22 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2013 .....	96
Tabella n. 23 – Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2014 .....	97
Tabella n. 24 – Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2015 .....	98
Tabella n. 25 - Iniziative ex art. 9 l. n. 53/2000 .....	107
Tabella n. 26 - Presidenza del Consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizi 2012-2017 .....	122
Tabella n. 27 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2012 .....	124
Tabella n. 28 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2013 .....	124
Tabella n. 29 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2014 .....	124
Tabella n. 30 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2015 .....	125
Tabella n. 31 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2016 .....	125
Tabella n. 32 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2017 .....	125
Tabella n. 33- Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 858 esercizio 2018 .....	126
Tabella n. 34 - Presidenza del consiglio dei ministri Fondo per le politiche della famiglia cap. 899 esercizi 2012-2017 .....	127
Tabella n. 35 – Situazione residui perenti dei capitoli 858 e 899 es. 2013 .....	128
Tabella n. 36 - Situazione residui perenti dei capitoli 858 e 899 es. 2014 .....	128
Tabella n. 37 – Situazione residui perenti dei capitoli 858 e 899 es. 2015 .....	128
Tabella n. 38 – Situazione residui perenti dei capitoli 858 e 899 es. 2016 .....	128
Tabella n. 39 – Situazione residui perenti dei capitoli 858 e 899 es. 2017 .....	128
Tabella n. 40 – Situazione economie dei capitoli 858 e 899 esercizi 2013-2017 .....	129

\* \* \*

## APPENDICE

### INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Piano attività convenzione 28 giugno 2012 .....	139
Tabella n. 2 - Piano finanziario convenzione luglio-novembre 2012 .....	147
Tabella n. 3 - Piano attività convenzione 19 dicembre 2012 .....	149
Tabella n. 4 - Piano finanziario convenzione dicembre 2012-dicembre 2013 .....	158
Tabella n. 5 - Piano attività convenzione 12 dicembre 2013 .....	159
Tabella n. 6 - Piano finanziario convenzione dicembre 2013-novembre 2014 .....	166
Tabella n. 7 - Piano attività convenzione 30 dicembre 2014 .....	168
Tabella n. 8 - Piano finanziario convenzione dicembre 2014-dicembre 2015 .....	172
Tabella n. 9 - Piano finanziario convenzione 19 dicembre 2014 .....	174
Tabella n. 10 - Convenzione 28 novembre 2014 Family Lab (Dipartimento politiche per la famiglia e Formez PA) .....	175
Tabella n. 11 - Piano attività convenzione dicembre 2015-novembre 2016 .....	179
Tabella n. 12 - Piano finanziario convenzione dicembre 2015-novembre 2016 .....	183
Tabella n. 13 - Piano finanziario convenzione 22 dicembre 2015 .....	184
Tabella n. 14 - Attività di monitoraggio servizi educativi infanzia 2016 - Piano finanziario .....	185
Tabella n. 15 - Irpps 2017 - Piano finanziario dettagliato per le singole attività .....	186

\* \* \*

### LEGENDA ACRONIMI

ANCI Associazione Nazionale Comuni Italiani

CAI Commissione Adozioni Internazionali

CISIS Centro Interregionale per i Sistemi Informatici, geografici e Statistici

CNR Centro Nazionale Ricerche

CONSAP Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici

ELENA Experimenting flexible Labour tools for Enterprises by eNgaging men and women

INRCA Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani

IRS l'Istituto per la Ricerca Sociale

ISTAT Istituto Nazionale di Statistica

LEA Livelli Essenziali di Assistenza

LEP Livelli Essenziali delle Prestazioni

MEPA Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione

PON Programma Operativo Nazionale

SINSE Sistema Informativo Nazionale sui Servizi socio-Educativi per la prima infanzia

## **DELIBERAZIONE**





Deliberazione n. 12/2019/G

## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegio I

Adunanza del 15 maggio 2019

Presieduta dal Presidente Carlo Chiappinelli

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Carlo CHIAPPINELLI

**Consiglieri:** Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Leonardo VENTURINI, Paola COSA, Chiara BERSANI, Mauro OLIVIERO, Antonio TROCINO, Enrico TORRI, Michele SCARPA, Paolo ROMANO, Rossana RUMMO, Giampiero PIZZICONI

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 26 gennaio 2017, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2017;

vista la relazione, presentata dal Cons. Paola Cosa, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a *“La gestione del Fondo per le politiche della famiglia (2012-2018)”*;

vista l'ordinanza n. 12 in data 5 maggio 2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 15 maggio 2019, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1388 del 6 maggio 2019, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Segretariato Generale;
- Dipartimento per le politiche della famiglia;
- Ufficio controllo interno, trasparenza e integrità;
- Ufficio di bilancio e per il riscontro della regolarità amministrativa e contabile

- Ministero dell'economia e delle finanze;
  - Gabinetto del Ministro
  - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
- udito il relatore, Cons. Paola Cosa;
- uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:
- per la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia: il Cons. Ermenegilda Siniscalchi; il Cons. Giuseppe di Donato; il Cons. Michele Palma.

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la relazione concernente *“La gestione del Fondo per le politiche della famiglia (2012-2018)”*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto del Ministro.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*).

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore  
f.to Cosa

Il presidente  
f.to Chiappinelli

Depositata in segreteria il 28 giugno 2019

Il dirigente  
f.to Volpe

## **RELAZIONE**



## Sintesi

L'indagine ha avuto ad oggetto la gestione delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia, istituito ai sensi dell'art. 19, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, nel periodo 2012-2016, esteso agli anni 2017 e 2018, partendo dagli approdi di una precedente indagine, approvata da questa Sezione con deliberazione n. 2/2012/G.

La tematica si inquadra nell'ambito delle politiche sociali ed in particolare di quelle per il sostegno alla famiglia nelle sue componenti generazionali e nelle sue problematiche relazionali affidate al Dipartimento delle politiche per la famiglia, istituito ai sensi del d.p.c.m. 29 ottobre 2009 e la cui organizzazione interna è stata definita con d.p.c.m. 31 dicembre 2009.

Il Fondo ha sviluppato per il periodo considerato dalla presente analisi un volume di risorse pari a complessivi 87,38 milioni di euro (a fronte dei 754,58 mln di euro stanziati nel quadriennio 2007-2010) ed è stato riconfermato nelle sue linee essenziali dalle novelle introdotte dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, che ne hanno potenziato in modo significativo la dotazione per le annualità 2019-2021 (si è passati da 4,5 mln di euro del 2018 a 104,8 mln per il 2019).

L'istruttoria è stata condotta nei confronti del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, le cui competenze, come definite dal citato provvedimento dell'ottobre 2009, spaziano dalla gestione delle risorse del Fondo al finanziamento delle politiche per la famiglia, dalla promozione delle azioni dirette a contrastare la crisi demografica e a sostenere la maternità e la paternità, alle iniziative volte a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia. Competenze che risultano essere state implementate dall'art. 3, d.l. 12 luglio 2018, n. 86, che ha attribuito al Ministro con delega per la famiglia e a disabilità funzioni precedentemente svolte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fra cui quelle relative all'infanzia e all'adolescenza, nonché quelle in materia di coordinamento delle politiche volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro partecipazione ed inclusione sociale. L'analisi derivante dall'istruttoria condotta ha consentito di evidenziare gli aspetti connessi tanto alla gestione della quota statale, risultata nettamente prevalente per le annualità considerate, eccezion fatta per le ultime due, quanto alle funzioni di coordinamento e monitoraggio esercitate nei confronti delle Regioni, con riferimento alla quota ad esse destinata dagli annuali provvedimenti di riparto.

L'analisi sviluppata con riferimento agli annuali provvedimenti di riparto adottati nel corso del periodo considerato, fornisce ampia dimostrazione dell'utilizzo delle risorse, con

particolare riguardo a quelle relative alla quota Stato, destinate prevalentemente al funzionamento dell'apparato istituzionale, compresi gli organismi collegiali operanti a livello nazionale ed allo svolgimento, in modalità esternalizzata (vedasi le molteplici convenzioni/accordi stipulate con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, con il Formez e con l'Istat), delle numerose competenze, riguardanti anche la gestione delle risorse del Fondo, affidate al suddetto Dipartimento. Specifici approfondimenti sono stati condotti per illustrare gli interventi attuati con le risorse in quota Stato ed evidenziare in che misura gli stessi siano stati in grado di realizzare le finalità individuate nel Piano nazionale.

Le risultanze dell'istruttoria, che non sono state integrate dalle controdeduzioni scritte da parte dell'amministrazione interessata, evidenziano alcune criticità e carenze che richiedono indubbiamente un rinnovato impegno da parte del Dipartimento, chiamato a gestire, alla luce delle novità introdotte dalla legge di bilancio 2019, oltre che dal citato decreto n. 86/2018, una fase di riforma dell'intero settore delle politiche per la famiglia che involge anche le finalità istituzionali del Fondo. Quest'ultimo, infatti, a seguito della riorganizzazione del settore è stato interessato da un sostanzioso incremento della dotazione finanziaria (quella stanziata per l'anno 2019, pari originariamente a 104 mln di euro, supera di gran lunga quanto attribuito complessivamente dai decreti di riparto nel periodo osservato ammontante a 87,4 mln di euro) e risulta attualmente destinato a contrastare la crisi demografica, finanziando misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità ed alla paternità, ma anche ad assicurare iniziative in favore della componente anziana dei nuclei familiari ed in generale ad interventi diretti ai nuclei familiari "a rischio".

Una fase di riorganizzazione che si profila quanto mai idonea ad una revisione di prassi operative nella gestione del Fondo rilevate negli anni e che hanno dimostrato di non essere in grado di assicurare pienamente l'efficiente ed efficace spendita delle risorse.

L'analisi ha portato in emersione la mancanza di una programmazione, tanto a livello nazionale quanto a livello locale, al passo con l'evoluzione delle esigenze dei destinatari delle provvidenze, quanto mai rapida e bisognosa del più puntuale rispetto delle tempistiche dettate dalle norme che collegano la programmazione a livello nazionale al corretto e efficace funzionamento dell'Osservatorio nazionale e della Conferenza Nazionale. Al riguardo, basti pensare che tutta la gestione osservata ha avuto a riferimento l'unico documento programmatico adottato nel periodo considerato e cioè il Piano nazionale 2012, che non è stato successivamente aggiornato, aggiornamento che rappresenta, ancora oggi, una finalità primaria ed un obiettivo non più procrastinabile.

Ulteriore aspetto oggetto di specifico approfondimento nel corso dell'istruttoria e che

necessità di un'attenta riflessione da parte dell'amministrazione è quello dell'attività di monitoraggio, strettamente connessa sia alla programmazione che all'altrettanto centrale funzione di coordinamento affidata allo stesso Dipartimento. Il monitoraggio, esercitato con il supporto dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, grazie alle convenzioni rinnovate annualmente, ha mostrato una natura prevalentemente statistica, vocata più ad evidenziare andamenti ed a mettere a fuoco fenomeni che non a verificare l'efficacia e la regolarità dei singoli interventi realizzati. Appare auspicabile, al riguardo, una riflessione approfondita sulle modalità di definizione e di raccolta degli elementi informativi utili allo svolgimento di una proficua attività di monitoraggio, in grado di evidenziare carenze e potenzialità della programmazione di settore.

Sul piano del controllo finanziario contabile dell'erogazione delle risorse a favore delle Regioni il sistema attualmente in essere si è dimostrato di natura eminentemente cartolare e svolto a prescindere da una rendicontazione completa degli interventi posti in essere. Oltre a ciò, l'indagine ha evidenziato che le intese intervenute negli anni hanno sancito modalità riduttive dell'ambito del controllo *in itinere* ed *ex post* da parte del Dipartimento, collegando l'erogazione del saldo ad una relazione intermedia, che da ultimo è stata sostituita dalla presentazione dell'istanza da parte della Regione interessata, corredata della necessaria documentazione ovvero del piano finanziario e di quello delle attività. Un simile *modus procedendi* ha reso quanto meno difficoltoso l'esercizio da parte delle competenti strutture dell'amministrazione di un effettivo controllo sulla corretta spendita delle risorse del Fondo da parte delle Regioni, non solo in termini finanziario-contabili quanto anche in termini di obiettivi conseguiti rispetto a quelli programmati.

Le finalizzazioni e gli obiettivi istituzionali riconducibili alle novità introdotte dalle cennate novelle del 2018 e del 2019 dovranno costituire riferimento fondante per l'adeguamento dell'organizzazione del settore delle politiche per la famiglia, in generale, e del funzionamento del Fondo, in particolare. Al riguardo, si ritiene utile quanto opportuna una riflessione da parte dell'amministrazione anche in ordine alla quantità e qualità di risorse impiegate per la realizzazione di finalità che a livello nazionale rappresentino una risposta concreta alle esigenze della famiglia nelle sue diverse componenti generazionali e nelle sue problematiche relazionali. Infatti, queste ultime hanno rappresentato in diversi esercizi del periodo considerato dalla presente analisi una parte residuale della destinazione annuale rispetto alla prevalenza delle spese di funzionamento e di quelle per l'espletamento, con modalità esternalizzata, delle competenze istituzionali.



# CAPITOLO I

## OGGETTO DELL'INDAGINE E PROFILI ORDINAMENTALI

*Sommario:* 1. Oggetto dell'indagine - 2. Gli approdi dell'omologa indagine approvata con delibera n.2/2012/G - 3. Le disposizioni recate dall'art. 19 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 - 4. Le finalità del Fondo per le politiche della famiglia nelle disposizioni previgenti - 4.1. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2019 - 5. Profili organizzativi della gestione del Fondo.

### 1. Oggetto dell'indagine

La presente relazione riferisce circa gli esiti dell'indagine condotta in merito alla gestione del Fondo politiche per la famiglia. Il Fondo è stato istituito ai sensi dell'art. 19, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, recante *"Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica"*, al fine di 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.

L'indagine ha preso le mosse da una precedente condotta sullo stesso argomento e la cui relazione conclusiva è stata approvata dalla Sezione con deliberazione n. 2/2012/G. In particolare, l'indagine ha preso spunto iniziale proprio dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti e dalle misure consequenziali della cui adozione, nel corso degli ultimi anni, l'amministrazione ha riferito<sup>1</sup>.

L'istruttoria condotta ha avuto ad oggetto la richiesta di elementi informativi in merito alla gestione del Fondo nel corso del periodo considerato (2012-2018), anche ai fini della ricostruzione della gestione finanziario-contabile dei capitoli 858 e 899 dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche della famiglia.<sup>2</sup>

Gli sviluppi dell'istruttoria sono stati rivolti ad approfondire, in primo luogo, la possibilità di ricondurre i finanziamenti disposti con i singoli provvedimenti di riparto alle linee di azione indicate dalla disciplina vigente. Circostanza, quest'ultima, della quale, sebbene l'ambito d'azione degli interventi finanziabili con le risorse del Fondo risulti chiaramente individuato

---

<sup>1</sup> A tal proposito, nel corso dell'istruttoria sono stati chiesti aggiornamenti rispetto a quanto comunicato con nota dell'8 aprile 2013 in ottemperanza all'art.3, c.6, l. n. 20/1994.

<sup>2</sup> Il Dipartimento per le politiche della famiglia risulta articolato in due Uffici (a loro volta articolati in servizi), alla luce di quanto disposto dal decreto, in data 31 dicembre 2009.

dalle disposizioni normative contenute nei commi 1250 e 1251 della legge finanziaria per il 2007, vigenti nel periodo considerato dalla presente analisi, si è cercato di verificare la ricorrenza, non essendo asseverabile sulla base della semplice lettura degli anzidetti provvedimenti. A tale fine, sono stati richiesti elementi di dettaglio sulla gestione delle risorse ripartite dai provvedimenti adottati annualmente.

Approfondimenti specifici sono stati condotti per verificare l'attività di monitoraggio svolta dall'amministrazione, non solo con riferimento alle iniziative di dimensione nazionale quanto anche e soprattutto a quelle di ambito territoriale.

In chiusura di istruttoria sono stati richiesti aggiornamenti agli esercizi finanziari 2017 e 2018.

## 2. Gli approdi dell'omologa indagine approvata con delibera n. 2/2012/G

Nella citata relazione, approvata con deliberazione della Sezione n. 2/2012/G, sono state formulate alcune osservazioni conclusive e raccomandazioni all'Amministrazione, affinché adottasse i necessari provvedimenti consequenziali volti, innanzitutto, al recupero della dimensione strategica del Fondo, in modo tale da scongiurare la polverizzazione degli interventi, alla quale si era assistito nel corso degli ultimi anni (2008-2010)<sup>3</sup> ma anche ad indirizzare gli interventi finanziabili con le risorse del Fondo verso i livelli reddituali più bassi. Dalle risultanze dell'indagine, infatti, era emerso chiaramente come in molti casi gli interventi posti in essere, ad esempio, con riferimento al Piano nidi ed al Fondo credito per i nuovi nati (Fondo dotato di propria autonomia rispetto a quello per la famiglia ma convergente su obiettivi parzialmente coincidenti) prescindessero, in effetti, dalla verifica dei parametri reddituali (Isee) dei beneficiari. Per il fondo di credito per i nuovi nati si osservava, inoltre, come il numero dei beneficiari fosse stato di gran lunga inferiore rispetto a quello dei potenziali destinatari.

<sup>3</sup> I provvedimenti di riparto del Fondo adottati per gli anni 2009 (d.m. 13 ottobre 2009 registrato alla Corte dei conti il 06.11.2009 reg. n.9 f.366), 2010 (d.m. 20 luglio 2010 registrato alla Corte dei conti il 12.08.2010 reg. n.11 f. 28) e 2011 (d.m. 2 febbraio 2012 registrato alla Corte dei conti il 03.04.2012 reg. n.3 f. 40) hanno distribuito risorse rispettivamente per euro: 52.094.000,00 (2009); 172.288.066,25 (2010) e 25.062.434,00 (2011).

Tabella n.1			
Dotazione del Fondo anni 2007/2010			
Anno	Dotazione complessiva	Quota Regioni	Quota Stato
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>

Fonte: Corte dei conti su dati Pcm

Per quanto riguarda specificatamente le azioni a favore della conciliazione famiglia-lavoro, attuative delle previsioni di cui all'art.9 della legge n.53/20004, per le quali negli anni osservati dalla relazione non risultavano essere stati rifinanziati interventi, la Sezione suggeriva di rinnovare l'attenzione nei confronti delle misure attuative della legge e stigmatizzava l'incapacità, dimostrata fino a quel momento, di innescare processi virtuosi al termine della sperimentazione delle singole misure attuative dell'art. 9, in particolare, nei confronti delle piccole imprese, destinatarie delle provvidenze a valere sulla specifica azione, ove le garanzie previste dalla legge nei confronti dei lavoratori risultavano affievolite rispetto alle aziende di maggiori dimensioni.

Oltre a ciò, erano stati evidenziati la pletoricità della composizione dell'Osservatorio nazionale per la famiglia e l'eccessivo ricorso alle esternalizzazioni per l'esercizio delle funzioni istituzionali.

Infine, la relazione aveva evidenziato la formazione di consistenti residui nella gestione dei capitoli 858 e 899, da collegarsi, secondo quanto argomentato dall'amministrazione, ai ritardi nella conclusione delle intese con le Regioni ma anche alle difficoltà incontrate nell'attività progettuale, nonostante le iniziative adottate in merito alla predisposizione di linee guida sulla base delle migliori pratiche evidenziate nella programmazione per l'utilizzo dei fondi comunitari<sup>5</sup>.

### **3. Le disposizioni recate dall'art.19 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223**

Le disposizioni istitutive del Fondo devono rinvenirsi nell'art. 19 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, recante al Capo II "Interventi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili e per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" che ha previsto un'iniziale dotazione

---

<sup>4</sup> L'art.9 della legge 8 marzo 2000, n.53 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" prevede che una quota del fondo per le politiche della famiglia debba essere destinata al fine di promuovere ed incentivare azioni volte a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, attraverso la concessione di contributi a favore di datori di lavoro privati ma anche di aziende sanitarie locali, di aziende ospedaliere..... Destinatari dei progetti sono lavoratori e lavoratrici (compresi i dirigenti) con figli minori ovvero con a carico persone disabili o non autosufficienti, ovvero persone affette da documentata grave infermità. Una quota delle risorse ai sensi del c. 3 del citato articolo, deve essere destinata alla ricerca di risorse umane in sostituzione di quelle destinatarie dei benefici di legge.

<sup>5</sup> Come si legge nella relazione approvata con la citata deliberazione n.2/2012, alla data del 31 dicembre 2011, risultavano erogati 447,83 milioni di euro, pari al 90 per cento circa dell'ammontare complessivo delle risorse disponibili per le Regioni, impegnate al 100 per cento. Diversa appare la situazione riguardante le risorse, in quota Stato, destinate al Dipartimento, che risultano impegnate per una percentuale pari, mediamente, nel quadriennio considerato al 69 per cento. Alla lentezza della tempistica di realizzazione degli interventi da parte delle Regioni avrebbero contribuito, sulla scorta delle risultanze della relazione citata, le inadempienze delle stesse amministrazioni regionali e la scarsa capacità progettuale dimostrata, nonostante le attività di supporto prestate a livello centrale.

finanziaria pari a 3 mln di euro per il primo anno e 10 mln per gli anni successivi. Tale dotazione finanziaria, in forza del c. 1250 dell'art.1 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (l.f. per il 2007), risulta incrementata con riferimento allo stesso esercizio di euro 210 mln e di 180 mln relativamente agli esercizi 2008 e 2009. Le stesse disposizioni hanno, altresì, stabilito la destinazione di parte delle risorse all'istituzione ed al finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, nonché al finanziamento delle iniziative volte a conciliare i tempi di vita e di lavoro, di cui all'art. 9, legge 8 marzo 2000, n. 53.

Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dall'art. 1, c. 1321, l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), la dotazione finanziaria del Fondo è stata incrementata di 5 milioni di euro, allo scopo specifico di sostenere le adozioni internazionali. Il predetto incremento è stato, poi, annullato dall'intervento per l'esercizio 2016 delle disposizioni recate dall'art. 1, c. 412, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016).

Risulta essere finanziata a valere sulle stesse risorse del Fondo anche l'attività di predisposizione del Piano nazionale per la famiglia, d'intesa con le altre amministrazioni competenti nonché l'attività di verifica dell'efficacia delle azioni programmate attraverso l'organizzazione di una Conferenza nazionale per la famiglia da convocarsi con cadenza biennale.

Una parte delle risorse del Fondo, inoltre, ai sensi del c. 1260, l. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), può essere utilizzata allo scopo di finanziare le finalità perseguite dal c. 1259 della stessa legge che ha previsto la promozione da parte del Dipartimento di una specifica Intesa, in sede di Conferenza Unificata, volta al riparto di 100 mln di euro per il 2007, elevati a 170 per gli anni successivi, in vista della realizzazione di un Piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi ed i servizi innovativi per la famiglia, finalizzati al conseguimento dell'obiettivo del 33 per cento di copertura sul territorio nazionale fissato dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, come meglio declinato dal Consiglio di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002 (v. *infra* cap. II, par. 3).

#### **4. Le finalità del Fondo per le politiche della famiglia nelle disposizioni previgenti**

Nel presente paragrafo si ritiene opportuno ricostruire le finalità perseguite dal Fondo, come individuate originariamente dal c. 1250 dell'articolo unico della legge finanziaria per il

2007, dal momento che le disposizioni in commento sono proprio quelle che hanno supportato la gestione nel periodo osservato dall'indagine.

Ai sensi delle anzidette disposizioni il Fondo risultava finalizzato a:

1. 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, nonché la partecipazione dell'associazionismo e del terzo settore;

2. finanziare le iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro di cui all'art. 9 della l. n. 53/2000;

3. sperimentare iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro;

4. sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, di cui all'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269, e successive modificazioni, nonché 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;

5. sviluppare iniziative che diffondano e valorizzino le migliori pratiche in materia di politiche familiari adottate da enti pubblici e privati, enti locali, imprese e associazioni;

6. sostenere le adozioni internazionali e garantire il pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali.

Ai sensi del successivo comma 1251<sup>6</sup> il Ministro per le politiche della famiglia può utilizzare il Fondo al fine di:

7. finanziare l'elaborazione, realizzata 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, di un Piano nazionale per la famiglia, che costituisce il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia,

---

<sup>6</sup> Complessivamente, il c. 1251 ha affidato alla gestione del Fondo, oltre alla elaborazione dell'anzidetto Piano, ulteriori finalità ed in particolare: a) la definizione dei criteri per la riorganizzazione dei consultori familiari, nell'ambito di una specifica intesa da adottarsi in sede di Conferenza unificata in vista del potenziamento degli interventi a favore del nucleo familiare; b) la qualificazione del lavoro degli assistenti sociali, alla stregua dei termini definiti in un accordo fra lo Stato e le Regioni da definire in sede di Conferenza Unificata; c) la permanenza o il ritorno alla famiglia di persone con ridotta autosufficienza, anche in questo caso attraverso la promozione di apposita intesa in sede di Conferenza Unificata che consenta l'attuazione di progetti di competenza degli enti territoriali; d) il finanziamento di iniziative di carattere educativo e formativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori. Infine, deve rammentarsi quanto previsto dal comma 1254, che finalizza le risorse del Fondo al finanziamento di azioni volte a conciliare i tempi di vita e di lavoro di cui all'art. 9 della l. n. 53/2000, che dispone la destinazione di una quota annuale al fine di erogare contributi in favore dei datori di lavoro privati che la successiva disposizione individua specificamente nei titolari di imprese fino a 50 dipendenti, nonché di aziende sanitarie che applichino accordi sindacali contenenti clausole a tal fine stabilite.

nonché consentire di acquisire proposte e indicazioni utili per il suddetto Piano, verificando successivamente l'efficacia, attraverso la promozione e l'organizzazione con cadenza biennale di una Conferenza nazionale sulla famiglia;

8. realizzare, unitamente al Ministro della salute, un'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, c. 6, legge 5 giugno 2003, n. 131, avente ad oggetto criteri e modalità per la riorganizzazione dei consultori familiari, finalizzata a potenziarne gli interventi sociali in favore delle famiglie;

9. promuovere e attuare 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, un accordo tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari;

10. favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti, in alternativa al ricovero in strutture residenziali sociosanitarie. A tal fine, il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale e della salute, promuove, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, un'Intesa in sede di Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto la 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;

11. finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori, promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'art. 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269.

#### **4.1. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2019**

La legge 30 dicembre 2018, n.145 (legge di bilancio per il 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021) al comma 482 ha disposto la sostituzione dei commi 1250, 1251 e 1252 della legge finanziaria per il 2007, che nella nuova formulazione ridisegnano parzialmente le finalità istituzionali del Fondo, che risulta attualmente destinato a contrastare la crisi demografica, finanziando misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità e alla paternità, ma anche ad assicurare iniziative in favore della componente anziana dei nuclei familiari.

Alla luce delle anzidette novelle il Fondo attualmente finanzia:

1. l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, prevedendo la rappresentanza paritetica delle

amministrazioni statali e di quelle locali, oltre che la partecipazione dell'associazionismo e del terzo settore;

2. l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
3. l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile;
4. l'elaborazione di concerto con le altre amministrazioni competenti in materia e con la Conferenza Unificata del Piano nazionale per la famiglia che costituisce il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti per la famiglia ;
5. interventi volti alla valorizzazione dei consultori familiari e dei centri per la famiglia anche attraverso apposita intesa in sede di Conferenza unificata avente ad oggetto criteri e modalità di organizzazione;
6. interventi volti alla prevenzione di ogni abuso sessuale nei confronti dei minori ed al contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, nonché progetti volti ad assicurare adeguati percorsi di sostegno anche economico dei minori orfani per crimini domestici ;
7. progetti finalizzati alla protezione delle vittime di violenza assistita;
8. interventi a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento alle situazioni di vulnerabilità socio-economica ed al disagio minorile anche con riferimento al fenomeno del cyberbullismo;
9. interventi per il sostegno dei genitori separati e divorziati ;
10. interventi per la diffusione della figura professionale dell'assistente familiare;
11. iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con almeno tre figli minori;
12. iniziative di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ex art. 9, l. 8 marzo 2000, n. 53;
13. interventi volti a favorire i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono del nucleo originario;
14. attività di comunicazione ed informazione in materia di politiche per la famiglia;
15. interventi che diffondano e valorizzino le migliori iniziative in materia di politiche familiari;
16. interventi in materia di adozione e di affidamento, volti a tutelare il superiore interesse del minore.

Il comma 1251-*bis* introdotto da ultimo prevede l'adozione da parte del Ministro per la famiglia e la disabilità, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio, di uno o più regolamenti aventi lo scopo di razionalizzare gli Osservatori, riorganizzandone struttura e funzionamento.

La legge di bilancio per il 2019 ha previsto un cospicuo rifinanziamento del Fondo, il cui importo annuale pari a 99,8 mln di euro può essere considerato a tutti gli effetti per il triennio un deciso cambiamento di rotta.

La distribuzione delle risorse del Fondo risulta attualmente (in forza del nuovo comma 1252) articolata su due decreti, da adottarsi da parte del Ministro per la famiglia, partitamente per la quota destinata ad iniziative a livello statale ed al finanziamento degli Osservatori, senza bisogno della preventiva intesa con la Conferenza Unificata (art.8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281), che rappresenta, invece, presupposto indefettibile per la restante quota dedicata a tutte le altre finalità da realizzarsi a livello territoriale.

Il comma 483 della citata legge di bilancio per il 2019 ha previsto, altresì, un incremento del Fondo *caregiver familiare*<sup>7</sup>, istituito dall'art. 1, c. 254, l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), mentre il successivo comma 484 ha disposto che le risorse non utilizzate entro la fine dell'esercizio siano riassegnate al medesimo Fondo. Tale disposizione è stata adottata in ragione del fatto che il Fondo risulta finalizzato alla realizzazione di interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico delle attività di cura non professionale del prestatore di cure familiari che non risultano ancora realizzati. La gestione delle relative risorse, originariamente affidata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata successivamente trasferita in forza del decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, l. 9 agosto 2018, n. 97, alla Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>8</sup>.

Dalle recenti novelle normative emerge la chiara volontà del legislatore di riorganizzare le competenze istituzionali e le relative risorse, attraendo al Fondo per la Famiglia ed alla gestione del competente Dipartimento interventi volti anche al sostegno dell'infanzia, in particolare, al contrasto alla violenza sia subita che assistita, oltre che alla pedofilia e pornografia minorile.

Fra le altre cose, deve osservarsi che il legislatore ha sottratto definitivamente dall'ambito di operatività del Fondo per la famiglia le risorse destinate alle adozioni internazionali,

---

<sup>7</sup> La figura del *caregiver familiare*, designata dalla legge 20 maggio 2016, n.76, in materia di regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze, corrisponde alla persona che assiste e si prende cura del coniuge, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero di familiare portatore di handicap grave riconosciuto invalido.

<sup>8</sup> Sulla base di quanto emerso dalla relazione sull'attività di gestione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per il 2018, si rappresenta che è stata istituita, a decorrere dal 25 ottobre 2018, nelle more della riorganizzazione e del potenziamento del Dipartimento delle politiche della famiglia, una nuova struttura di missione per le politiche a favore delle persone con disabilità. Modalità organizzativa, quest'ultima, scelta dall'amministrazione allo scopo di evitare soluzioni di continuità nello svolgimento delle funzioni istituzionali passate nell'ambito delle sue competenze in forza del d.l. n. 86/2018.

concentrando l'attenzione su adozioni e affidamenti in ambito nazionale, avendo di mira il superiore interesse del minore. D'altronde non può sottacersi che di fatto già negli ultimi anni si è assistito al sistematico spostamento di risorse dal capitolo 858 destinato al Fondo per la famiglia ai capitoli (istituiti a partire dall'esercizio 2015) 518 finalizzato all'esecuzione della Convenzione dell'Aja e 538 destinato al Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali (la cui gestione è stata affidata al Segretariato Generale della stessa Presidenza del Consiglio). Le competenze, tuttavia, in materia di indirizzo e coordinamento sono state intestate, ai sensi del citato d.l. n.86/2018 al Ministro per la famiglia (fermo restando quanto stabilito dall'art. 3 del regolamento di organizzazione della Commissione per le adozioni internazionali).

Inoltre, le novelle introdotte dalla legge di bilancio 2019 hanno aperto la strada ad una serie di riforme in materia di organizzazione delle strutture istituzionali deputate alla promozione delle politiche per la famiglia, al quale dovrà dare seguito il Governo, con l'adozione di disposizioni regolamentari in tempi rapidi. Le anzidette disposizioni devono essere lette, peraltro, in combinato disposto con le novità recate dal citato d.l. n.86/2018, art. 3<sup>9</sup>. In particolare, la citata disposizione attribuisce al Ministro con delega per la famiglia e la disabilità le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia nelle sue componenti e problematiche generazionali e relazionali, nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro in materia di coordinamento delle politiche volte alla tutela dei diritti e alla promozione del benessere della famiglia, di interventi a sostegno della maternità e della paternità, di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, di misure a sostegno della famiglia, alla genitorialità ed alla natalità, anche al fine del contrasto della crisi demografica, nonché quelle concernenti l'Osservatorio nazionale sulla famiglia. Sono state sottratte al Ministro del lavoro anche le competenze relative alla convocazione, oltre che all'organizzazione della Conferenza nazionale per la famiglia (che deve riunirsi ogni due anni). La Presidenza del Consiglio dei ministri esercita, altresì, la gestione delle risorse finanziarie relative al Fondo per le politiche della famiglia, oltre a quelle del neo istituito fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del *caregiver familiare*, di cui all'art.1, c. 254, l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018).

A questo punto appare opportuna un'opera di attenta verifica delle disposizioni vigenti, al fine di evitare duplicazioni di competenze istituzionali e di finalità perseguite con le risorse

---

9 Le risorse destinate all'infanzia sono state ricondotte nell'alveo di quelle dedicate tradizionalmente alla famiglia. Tuttavia, non è stato cancellato il Fondo per l'infanzia e l'adolescenza (oggetto di specifica indagine, la cui relazione finale è stata approvata dalla Sezione con deliberazione n. 15/2018/G), la cui gestione è stata ricondotta fra le competenze della stessa Presidenza.

dei fondi destinati al settore e, soprattutto, allo scopo di scongiurare la sovrapposizione di risorse per finalità identiche o similari.

## 5. Profili organizzativi della gestione del Fondo

Il Fondo, ai sensi della disciplina vigente per il periodo considerato dalla presente indagine, è stato oggetto di annuale ripartizione per le finalità descritte al par. 3 fra lo Stato e le Regioni e le Province autonome con appositi provvedimenti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata, che la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 2008 (cfr. *infra* cap. II par. 5.1), richiamata, peraltro, nelle premesse degli stessi provvedimenti, considera presupposto indispensabile per la legittimità stessa del riparto del Fondo (c. 1252 della l. n. 296/2006).

A tale ultimo proposito, occorre precisare che il provvedimento adottato nel 2013, non è stato preceduto dall'intesa con la Conferenza unificata, sostituita nella circostanza da apposita deliberazione del Consiglio dei ministri, come previsto dall'art. 3, c. 4, d.lgs. n. 281 del 1997.

La gestione delle risorse relative alla quota nazionale è di competenza del Dipartimento che svolge, altresì, funzioni di supporto e coordinamento nei confronti delle Regioni, chiamate a gestire la quota di risorse attribuite loro dal provvedimento annuale di riparto. Il monitoraggio su tutte le risorse del Fondo è affidato al Dipartimento che lo realizza avvalendosi dell'Istituto degli Innocenti di Firenze in forza di apposite convenzioni (cfr. *infra* cap. V par. 4).

Di seguito si riepiloga la dotazione del Fondo per le annualità dal 2012 al 2018, la cui consistenza complessiva ammonta a 87,38 milioni di euro, la maggior parte dei quali è stata destinata ad iniziative di carattere statale, a fronte di 25 milioni circa destinati alle iniziative di carattere regionale.

<b>Tabella n. 2</b>	<b>Dotazione del Fondo anni 2012/2018</b>		
<b>Anno</b>	<b>Quota Stato</b>	<b>Quota Regioni</b>	<b>Dotazione complessiva</b>
2012	10.849.041,00	0,00	10.849.041,00
2013	16.921.426,00	0,00	16.921.426,00
2014	11.695.298,00	5.000.000,00	16.695.298,00
2015	15.534.764,00	5.000.000,00	20.534.764,00
2016	7.668.618,00	7.500.000,00	15.168.618,00
2017	0,00	2.780.032,00	2.780.032,00
2018	0,00	4.427.232,58	4.427.232,58
<b>TOTALE</b>	<b>62.669.147,00</b>	<b>24.707.264,58</b>	<b>87.376.861,58</b>

Fonte: Corte dei Conti su dati Pem

## CAPITOLO II

### LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI

*Sommario:* 1. Gli ambiti di intervento dei programmi finanziati con le risorse del Fondo – 2. Il Piano nazionale per la famiglia – 3. Il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia – 4. Le Intese in sede di Conferenza Unificata – 4.1. Brevi considerazioni sul ruolo dell'Intesa alla luce della giurisprudenza costituzionale.

#### **1. Gli ambiti di intervento dei programmi finanziati con le risorse del Fondo**

Le disposizioni contenute nella legge istitutiva del Fondo in esame individuano puntualmente le finalità per le quali lo stesso può essere distribuito fra i beneficiari siano essi a livello nazionale ovvero locale (sul punto cfr. *supra* cap. I, par. 1).

A fronte delle destinazioni individuate per legge, dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Amministrazione nel corso dell'istruttoria è stato possibile ricostruire, come riportato nei successivi paragrafi, un quadro delle effettive utilizzazioni per le annualità considerate, avendo a riferimento i provvedimenti di riparto adottati.

In questo capitolo si ricostruisce il quadro programmatico che ha supportato la gestione delle risorse del Fondo nel periodo considerato.

#### **2. Il Piano nazionale per la famiglia**

Il Piano, approvato con deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012, è il primo atto di programmazione vero e proprio in materia di politiche per la famiglia, giacché fino a quel momento gli interventi nel settore delle politiche per la famiglia avevano avuto carattere episodico e frammentario e, pertanto, non in grado di individuare linee di azione che mettessero al centro la famiglia con tutte le sue esigenze, alla luce delle nuove sfide proposte dalla società moderna e del ruolo alla stessa affidato.

L'importanza di un Piano nazionale si inquadra nell'ambito di una situazione di squilibri sociali che caratterizza il nostro Paese nel panorama europeo con gravi sperequazioni fra le diverse aree geografiche e nello stesso tempo si cala in un contesto di crisi economica che ha interessato tutta l'Unione europea a partire dal 2009.

Le priorità del Piano, che si articola in interventi, a loro volta esplicitanti in una serie di azioni, sono rappresentate dall'attenzione per le famiglie ed in particolare per quelle

numerose, con figli minori o disabili e con disagi di coppia.

I principi ispiratori del Piano sono declinati nello stesso documento programmatico secondo le linee di seguito rammentate:

1. cittadinanza sociale della famiglia;
2. politiche esplicite per il nucleo familiare (gli interventi non più indiretti sono in parte indirizzati alle persone fisiche e dunque prescindono dal legame giuridico esistente fra gli individui che la compongono e in parte sono rivolti alla famiglia legalmente intesa);
3. politiche dirette alla famiglia intesa come nucleo di solidarietà sociale;
4. equità sociale verso la famiglia da intendersi come adozione di misure di carattere fiscale indirizzate al sostegno del nucleo familiare e che tengano in conto il concetto di *favor familiae*, introdotto dalla riforma in senso federalista del 2009;
5. sussidiarietà nel senso che gli interventi non devono essere diretti a sostituire quanto piuttosto a potenziare il ruolo svolto dalle famiglie;
6. solidarietà interna fra i membri della famiglia;
7. welfare familiare sostenibile e abilitante (una nuova ottica nella quale si inquadrano le politiche della famiglia che devono avere l'obiettivo di rendere la stessa capace di autosostenersi);
8. alleanze locali per la famiglia (politiche family friendly nelle comunità locali);
9. monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione.

Il Piano, in primo luogo, prevede interventi in materia di equità fiscale da attuarsi attraverso lo strumento che viene comunemente utilizzato per consentire un accesso ai servizi quanto più possibile non sperequato.

Azioni specifiche sono state programmate per agevolare l'accesso alla casa sia di proprietà che in affitto, privilegiando, in particolare, le giovani coppie; misure queste ultime, che, peraltro, si vanno ad aggiungere agli interventi specifici finanziati con risorse a valere su fondi istituiti ad hoc<sup>10</sup>.

Interventi centrali nella programmazione delle politiche per la famiglia sono quelli riguardanti il lavoro di cura che si rivolge tanto alla prima infanzia, quanto ai minori in generale ed ai minori disabili in particolare, come pure alle famiglie con persone non autosufficienti. Le azioni sono rivolte al sostegno della maternità e della paternità, sia

---

<sup>10</sup> Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione ex art. 11, l. 9 dicembre 1998, n. 431 e Fondo garanzia prima casa per le giovani coppie istituito dall'art. 13, c. 3 *bis* d. l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n.133.

attraverso la messa a disposizione di strutture aziendali di accoglienza dei bambini (0-3 anni), che con il ricorso all'utilizzo dei congedi a beneficio di entrambi i genitori (v. d.lgs. 26 marzo 2001, n. 152, testo unico delle disposizioni legislative di tutela e sostegno della maternità e paternità e s.m.i. ed in particolare l'art. 4, c. 24, l.28 giugno 2012, n. 92 e l'art. 1, c. 354, l. 11 dicembre 2016, n. 232). In questa direzione sono intervenute successivamente misure specifiche fra cui l'istituzione del Fondo per il sostegno di cura e di assistenza del *caregiver* familiare ex art. 1, c. 254, l. n.205/2017 (legge di bilancio 2018).

Inoltre, nel Piano sono state programmate azioni a sostegno dei costi di educazione dei figli per famiglie in condizioni economiche disagiate. Negli interventi di sostegno agli anziani ed ai disabili sono previste azioni *domus oriented*, che forniscono servizi presso il domicilio del beneficiario (ospedalizzazione a domicilio, affidamento dell'anziano presso famiglie disposte all'accoglienza e voucher socio-sanitario) ed azioni *community oriented*, consistenti in interventi che si centrano non sul nucleo familiare, ma su contesti presenti nella collettività civile (centri diurni, portierato sociale, solidarietà di vicinato) dando luogo a servizi di prossimità.

Un'attenzione specifica nella programmazione a livello nazionale è stata dedicata alla riorganizzazione dei consultori familiari ed al potenziamento dei centri per la famiglia. In considerazione della rilevanza del fenomeno migratorio in atto il Piano ricomprende fra le altre azioni interventi specifici per le famiglie migranti, consistenti in servizi di informazione, misure residenziali e assistenza da parte dei consultori.

Tabella n. 3		PIANO PER LA FAMIGLIA	
INTERVENTI		AZIONI	
EQUITÀ FISCALE		1. Revisione Isee, attraverso l'individuazione di una scala di equivalenza, proponendo soluzioni per classificare la situazione economica della famiglia.	
POLITICHE ABITATIVE		1. Agevolazioni ed incentivi per la realizzazione di nuove abitazioni 2. Politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili 3. Misure di sostegno per l'accesso alla casa da parte delle giovani coppie 4. Incentivi per l'affitto a giovani coppie e famiglie di immigrati	
LAVORO DI CURA FAMILIARE		1.Sostegno alla maternità delle gestanti in difficoltà e delle madri sole 2.Potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia 3.Sviluppo dei nidi aziendali	
FAMIGLIE CON PREADOLESCENTI		1. Definizione di un patto educativo fra scuola e famiglia 2. Sviluppo dei servizi specifici per genitori di figli minori 3. Sensibilizzazione dei mass media	
TEMPI DI CURA		1. Ampliamento della durata del congedo per maternità in caso di parto plurigemellare 2. Ampliamento del periodo di astensione in caso di parto pre-termini 3. Partecipazione a concorsi interni per donne in congedo 4. Rafforzamento del congedo per lavoratori autonomi 5. Sostegno economico generale alla maternità 6. Riconoscimento dell'indennità di paternità in favore di padri lav. aut. 7. Autofinanziamento del congedo parentale 8. Fruizione oraria del congedo 9. Estensione dagli 8 ai 18 anni per la richiesta di congedo parentale 10. Priorità nella concessione del part time ai genitori di figli minori 11. Possibilità di attribuire ai nonni del congedo parentale 12. Congedo per cure familiari 13. Nuove misure di sostegno della flessibilità oraria 14. Flessibilità del congedo parentale 15. Attività di sensibilizzazione sul tema dei tempi e orari 16. Istituzione di coordinamento nazionale	
SOSTEGNO DEI COSTI DI EDUCAZIONE DEI FIGLI		1.Sostegno ai costi di educazione dei figli	
LE MISURE DI SOSTITUZIONE AL LAVORO DI CURA DA PARTE DELLE ASSISTENTI PRIVATE		1.Misure di sostegno al lavoro di cura da parte delle assistenti familiari	
LAVORO DI CURA RIVOLTO ALLE FAM. CON DISAB. E ANZIANI NON AUT.		1.Servizi <i>domus oriented</i> destinati agli anziani non autosufficienti 2.Interventi <i>Family centred</i> 3.Interventi <i>community oriented</i>	
PARI OPPORTUNITÀ E CONCILIAZIONE FAMIGLIA- LAVORO		1.Rafforzamento delle competenze dei Comitati Unici di garanzia 2.Incentivi agli imprenditori settore cura 3.Forme di audit per la conciliazione fra famiglia e lavoro 4.Attribuzione dei <i>family voucher</i> 5. Welfare aziendale <i>family friendly</i> (asili nido, assistenza scolastica e sanitaria)	
PRIVATO SOCIALE TERZO SETTORE E RETI ASSOC		1. Sostegno alle organizzazioni del privato sociale, terzo settore e reti associative	
SERV. CONSULTORIALI E DI INFORMAZIONE		1. Potenziamento e riorganizzazione consultori familiari 2. Progetti sperimentali Centri per la famiglia 3. Riorganizzazione degli sportelli di informazioni per la famiglia	
IMMIGRAZIONE		1. Servizi di informazione per le famiglie immigrate 2. Misure residenziali per famiglie immigrate 3. Collegamento con le reti associative Famiglie Italiane 4. Attività consultori per le donne immigrate	
ALLEANZE LOCALI		1. Alleanze locali per le famiglie	
MONITORAGGIO		1. Monitoraggio delle politiche familiari	

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

Conclusivamente, deve sottolinearsi con accentuazione negativa che il Piano nazionale approvato nel 2012 è stato l'ultimo adottato fino ad oggi a livello nazionale. Tale circostanza dimostra la necessità di una maggiore attenzione alla programmazione degli interventi in materia di politiche della famiglia a livello centrale anche e soprattutto in considerazione delle ingenti risorse delle quali il Fondo ha potuto disporre per le finalità di livello nazionale negli anni considerati dalla presente indagine e delle quali disporrà grazie al significativo incremento introdotto dalla legge di bilancio 2019 a regime nei prossimi anni.

Le espresse considerazioni sembrano trovare ulteriore conforto nelle previsioni della legge di bilancio 2019 che hanno confermato al Piano la funzione di quadro conoscitivo promozionale ed orientativo riconosciutagli già nella legge finanziaria 2007 dalle disposizioni precedentemente vigenti, collegandone la ciclicità alla Conferenza nazionale della famiglia, da tenersi almeno ogni due anni, anche allo scopo di fare il punto sullo stato di attuazione della programmazione in essere. Il mancato rispetto della tempistica prevista per la Conferenza nazionale, indetta per il periodo considerato dalla presente indagine una sola volta nel settembre del 2017, ha evidentemente rappresentato un ostacolo all'adozione di un nuovo documento programmatico, che appare quanto mai importante, attese le novità *medio tempore* intervenute e le istanze emergenti dal tessuto sociale.

Si può ben ritenere, peraltro, che gli esiti della Conferenza nazionale tenutasi a Roma nel settembre 2017 rappresentino una base di partenza per la predisposizione di un nuovo Piano nazionale, a questo punto non più procrastinabile.

### **3. Il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**

Nel presente paragrafo si forniscono informazioni riguardanti una parte di programmazione risalente nel tempo ma che ha trovato attuazione nella gestione osservata dall'indagine condotta con riferimento al periodo 2012-2018.

Il Piano straordinario previsto per il triennio 2007-2009 dal c. 1259 dell'art.1, l. 27 dicembre 2006, n. 296 risulta finalizzato al conseguimento, entro il 2010, dell'obiettivo fissato dal Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, consistente in un livello di copertura territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia pari al 33 per cento (calcolato in termini di bambini utenti), nonché rivolto all'attenuazione degli squilibri esistenti fra le diverse aree geografiche del Paese nell'erogazione dei predetti servizi relativi, fra l'altro, agli asili nido ed a quelli integrativi.

L'Intesa del 26 settembre 2007 è stata adottata al fine di avviare il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, ferme restando le competenze in tali materie spettanti al Tavolo inter-istituzionale sui livelli essenziali di prestazioni, istituito presso la Conferenza Unificata, nonché per stabilire i criteri sulla base dei quali le Regioni, di concerto con gli enti locali, debbano dare attuazione. In tale sede, è stato fissato l'impegno del Governo ad incrementare le risorse finanziarie necessarie allo sviluppo del Piano nel triennio 2007-2009 ed a concorrere al finanziamento delle maggiori spese correnti previste per lo stesso periodo. L'impegno affidato alle Regioni ed agli enti locali è stato il concorso al finanziamento del suddetto Piano in parti eguali e comunque in misura non inferiore al 30 per cento delle risorse distribuite (ammontanti complessivamente a 250.000,00 euro per il 2007)<sup>11</sup>.

Il Piano risulta finalizzato alla creazione di una rete integrata, estesa e qualificata di servizi socio educativi per bambini da zero a trentasei mesi, attraverso l'incremento dei posti disponibili sia nel sistema pubblico che nelle strutture private, salva una percentuale di asili nido da definire negli accordi stipulati fra Regione ed enti locali in quanto a carico di questi ultimi. Per tale finalità gli enti territoriali si sono impegnati al rispetto degli standard di qualità stabiliti per la concessione delle autorizzazioni e per la percezione delle provvidenze. In quest'ambito l'obiettivo perseguito è stato quello di assicurare livelli uniformi di prestazioni anche nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno. Per questo le risorse destinate dalla legge finanziaria 2007 sono state integrate a scopo perequativo con quelle previste dal decreto ministeriale di riparto dell'anno 2007 e per le Regioni interessate anche da quelle del Fondo per le Aree sottoutilizzate (ulteriori 90 mln di euro).

L'Intesa, ferma restando la competenza del tavolo inter-istituzionale presso la Conferenza Unificata, ha previsto, inoltre, la costituzione di un Gruppo di lavoro paritetico<sup>12</sup> con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI, avente il compito di formulare proposte di integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni, anche in vista dell'adozione della successiva Intesa volta alla ripartizione delle maggiori risorse destinate alla stessa finalità di sviluppo del sistema di servizi integrati.<sup>13</sup>

Un ruolo centrale è stato attribuito al monitoraggio che, ai sensi dell'art. 4 della predetta

---

<sup>11</sup> I criteri di riparto delle risorse alla luce dell'Intesa 83/CU/2007 sono gli stessi del 2002 ovvero: 1. Tasso demografico (0-36 mesi) per il 50%; 2. Tasso di occupazione femminile (15-49 anni) per il 20%; 3. Tasso di disoccupazione femminile (15-49 anni) per il 15%; Tasso di utilizzazione del servizio per il restante 15%.

<sup>12</sup> La composizione del Gruppo paritetico prevede la presenza di due rappresentanti del Dipartimento, due del Ministero del lavoro, due del Dipartimento Pari opportunità, un rappresentante del Mef, quattro rappresentanti delle Regioni, quattro rappresentanti dell'ANCI ed uno dell'UPI.

<sup>13</sup> Alla categoria dei servizi integrati appartengono gli asili nido, i servizi diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento ed i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie ed i caseggiati.

Intesa, doveva essere effettuato sulla base del principio di leale collaborazione e con i modelli definiti in sede di Cabina di regia per la gestione del quadro nazionale di sostegno (QSN) e con il fattivo concorso e la collaborazione del sistema delle autonomie. Lo strumento da utilizzare è quello della rendicontazione delle somme destinate dal Piano ed a tale riguardo, nella stessa Intesa le predette autonomie si sono impegnate a garantire in modo tempestivo ed esaustivo i flussi informativi necessari.

Gli esiti dell'anzidetto monitoraggio hanno, almeno a termini dell'Intesa, una rilevanza notevole. Infatti, il mancato rispetto del parametro ivi fissato dal precedente art. 3 (consistente nella percentuale di copertura della domanda di servizi socio-educativi integrati per la prima infanzia nella misura media nazionale del 13 per cento e per ciascuna Regione non inferiore al 6 per cento, in termini di bambini utenti dei servizi), comporta o, per meglio dire, avrebbe dovuto comportare l'esercizio del potere di avocazione, previa Intesa in sede di Conferenza Unificata, da parte dell'amministrazione centrale. Circostanza quest'ultima, come precisato più avanti, che non sembra, di fatto, essersi realizzata e che non risulta neppure citata, a titolo di adempimento, nelle convenzioni stipulate ai fini del monitoraggio con l'Istituto degli Innocenti.

Le risorse distribuite complessivamente in sede di Intesa n.83/CU/2007 ammontavano ad euro 604,56 milioni di euro secondo lo schema di seguito riportato.

Tabella n. 4	Risorse statali stanziare con l'Intesa n.83/CU/2007				
	Regioni	Ripartizione 250 mln	Ripartizione 90 mln	Cofinanziamento 30 %	Cofinanziamento QSN
Abruzzo	4.810.889	2.859.904		7.800.480	15.471.273
Basilicata	2.230.550	1.850.795		4.915.800	8.997.145
Calabria	7.323.518	9.593.639		24.812.820	41.729.977
Campania	23.722.107	34.419.533		88.848.180	146.989.820
Emilia Romagna	20.403.597		6.121.079		26.524.677
Friuli Ven. Giulia	4.499.362	1.139.789	1.691.745		7.330.897
Lazio	22.909.990	6.540.415	8.835.121		38.285.526
Liguria	5.975.673		1.792.702		7.768.375
Lombardia	42.536.392		12.760.918		55.297.309
Marche	7.024.197		2.107.259		9.131.456
Molise	1.134.650	1.162.156	5.253.647	3.028.860	5.325.667
Piemonte	17.512.157				22.765.804
Puglia	16.183.465	14.212.071		37.677.960	68.073.496
Sardegna	6.653.808	1.065.241		3.590.100	11.309.149
Sicilia	20.896.896	15.184.269		40.876.740	76.957.905
Toscana	16.720.484		5.016.145		21.736.629
Umbria	3.653.156		1.095.947		4.749.103
Valle d'Aosta	814.020		244.206		1.058.226
Veneto	20.465.577	1.972.188	6.731.330		29.169.095
Prov. Aut. Bolzano	2.249.055		674.717		2.923.772
Prov. Aut. Trento	2.280.456		684.137		2.964.593
<b>Totali</b>	<b>249.999.999</b>	<b>90.000.000</b>	<b>53.008.952</b>	<b>211.550.940</b>	<b>604.559.894</b>

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

Da parte di tutte le Regioni era stato previsto in sede di Intesa un contributo, in termini di cofinanziamento del trenta per cento o a valere sulle risorse del citato QSN, per la realizzazione del Piano che ha visto una notevole mole di risorse messe a disposizione sia per il 2007 che per gli anni successivi.

Dalla lettura dei dati riportati nella sopra descritta tabella appare evidente come la Campania sia la Regione che ha ottenuto in assegnazione la quota più elevata di fondi compresi tanto di quelli dell'Intesa che di quelli del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013 (QSN) approvato con delibera CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006. Al riguardo, deve sottolinearsi che proprio la Regione Campania, per quanto è emerso dalle risultanze dell'indagine, ha totalizzato la maggiore quantità di risorse non erogate, a causa delle ripetute inadempienze nella presentazione della documentazione necessaria. Nella circostanza, non si è ritenuto di fare luogo all'esercizio del potere di avocazione da parte dell'Amministrazione centrale per consentire l'attuazione della programmazione a livello locale. Al riguardo, giova rammentare quanto da ultimo disposto nel provvedimento di riparto per l'anno 2018, ove si prevede che le risorse tornate nella disponibilità del Dipartimento, in quanto non utilizzate dalle regioni inadempienti, siano messe a disposizione ancora degli enti interessati. Quanto sopra in un'ottica di efficienza ed efficacia della gestione delle risorse del Fondo che accomuna tanto il potere di avocazione, che non sembra essere mai stato utilizzato dal Dipartimento, quanto la facoltà di riutilizzo delle risorse che non devono rimanere bloccate a causa delle inefficienze gestionali caratterizzanti alcune realtà territoriali.

Le altre Regioni che hanno ricevuto quote importanti di risorse sono state la Sicilia (76.957.905 euro), la Puglia (68.073.496 euro) e la Lombardia (55.297.309 euro).

#### **4. Le Intese in sede di Conferenza Unificata**

Come accennato sopra, l'art. 1, c. 1252 della l. 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria per il 2007) nel testo previgente stabiliva che l'adozione del decreto ministeriale di riparto del Fondo dovesse essere necessariamente preceduta dall'intervento di un apposito accordo fra i soggetti istituzionali interessati presenti nella sede della Conferenza Unificata.

Per il quadriennio 2008-2010<sup>14</sup> le risorse ripartite dalle Intese intervenute annualmente, come illustrato nella tabella di seguito riportata, ammontano a complessivi 546.461.881. Le Regioni che hanno ricevuto la quota di risorse più elevata sono state la Campania (86,3 mln di

---

<sup>14</sup> Si rammenta che la gestione del Fondo per tale periodo è stata oggetto di analisi nel referto approvato da questa Sezione con delibera n. 2/2012/G.

euro), la Lombardia (70 mln di euro) e la Sicilia (56,6 mln di euro).

Tabella n. 5	Risorse statali stanziare con le Intese 2007/2010				
	Intesa 50/CU 2007	Intesa 22/CU 2008	Intesa 22/CU 2009	Intesa 20/CU 2010	Totale stanziato
Abruzzo	3.158.562	4.657.322	2.256.116	2.451.171	12.523.171
Basilicata	1.680.554	2.478.361	1.200.396	1.230.438	6.589.749
Calabria	6.965.888	10.272.794	4.975.634	4.112.312	26.326.628
Campania	23.940.675	35.305.998	17.100.482	9.982.914	86.330.069
Emilia Romagna	8.401.481	12.389.905	6.001.058	7.083.800	33.876.244
Friuli Ven.Giulia	2.322.003	3.424.324	1.658.574	2.193.450	9.598.351
Lazio	12.126.637	17.883.499	8.661.884	8.600.424	47.272.444
Liguria	2.460.571	3.628.675	1.757.551	3.019.194	10.865.991
Lombardia	17.514.985	25.829.849	12.510.704	14.149.712	70.005.250
Marche	2.892.316	4.265.381	2.065.940	2.645.418	11.869.055
Molise	945.744	1.394.716	675.531	797.665	3.813.656
Bolzano	926.082	1.365.718	661.487	823.645	3.776.932
Trento	939.011	1.384.787	670.722	844.178	3.838.698
Piemonte	7.210.888	10.634.104	5.150.634	7.181.160	30.176.786
Puglia	12.515.809	18.457.421	8.939.863	6.976.912	46.890.005
Sardegna	3.178.432	4.687.324	2.270.309	2.960.406	13.096.471
Sicilia	14.856.950	21.909.969	10.612.107	9.185.438	56.564.464
Toscana	6.884.905	10.153.365	4.917.789	6.554.596	28.510.655
Umbria	1.504.241	2.218.346	1.074.458	1.641.711	6.438.756
Valle d'Aosta	335.185	494.306	239.418	288.613	1.357.522
Veneto	9.239.080	13.625.718	6.599.343	7.276.843	36.740.984
Totale	140.000.000	206.461.882	100.000.000	100.000.000	546.461.881

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

Nel periodo considerato dalla presente analisi sono intervenute otto Intese, rispettivamente negli anni: 2012 (n.24/CU e n.48/CU), 2014 (n.103/CU), 2015 (n.81/CU), 2016 (n.80/CU), 2017 (69/2017), 2018 (110/2018) e 2019 (30/CU).

La prima di queste (n. 24/CU/2012), sottoscritta il 2 febbraio 2012, ha sancito la ripartizione dei 25 milioni disponibili sul cap. 858 fra le Regioni e le quote loro spettanti sono state attribuite sulla base degli stessi criteri utilizzati per il Fondo per le politiche sociali, risultanti dal provvedimento del 2011, rimaste inalterate negli anni (v. tab. di seguito riportata).

In tale sede è stato, fra l'altro, specificato che, ai sensi dell'art. 2, c. 109, l. 23 dicembre 2009, n. 191, le Province Autonome di Trento e Bolzano non possono essere destinatarie della ripartizione delle provvidenze del Fondo al pari, peraltro, delle altre autonomie speciali. Esse sono, tuttavia, ricomprese nella tabella di ripartizione al fine di consentire le dovute

comunicazioni al Mef, amministrazione competente per le successive variazioni degli stanziamenti a favore delle anzidette autonomie.

Inoltre, l'articolato dell'Intesa n. 24/CU/2012 ha stabilito le regole riguardanti l'erogazione delle risorse che differiscono da quelle adottate nelle successive intese e sono invece assimilabili a quelle fissate per il 2018. Infatti, prevedono la sola richiesta da parte delle Regioni con l'indicazione espressa delle azioni da finanziare nei settori dei servizi socio-educativi alla prima infanzia e di assistenza domiciliare integrata per la componente anziana o non autosufficiente del nucleo familiare.

Il monitoraggio dell'attuazione è stato affidato ad un Gruppo paritetico (la cui composizione prevede due rappresentanti del Dipartimento, due rappresentanti delle Regioni, un rappresentante dell'ANCI ed uno dell'UPI ed un rappresentante del Mef)<sup>15</sup> che si avvale dei dati trasmessi dalle Regioni secondo i criteri e le modalità concordati all'interno dello stesso Gruppo (i dati relativi agli interventi, ai trasferimenti effettuati, ai progetti finanziati con le risorse del Fondo). L'art.5 fissa il limite temporale per l'utilizzo delle risorse trasferite annualmente, da utilizzare entro l'esercizio successivo a quello di assegnazione.

Per l'anno 2012 è intervenuta in data 19 aprile 2012 un'ulteriore Intesa, la n. 48, che ha sancito i criteri di ripartizione delle risorse disponibili per l'annualità, ammontanti a complessivi 45 milioni di euro, da destinare al finanziamento dei servizi socio educativi per la prima infanzia ed azioni in favore della famiglia e degli anziani.

Il riparto delle risorse risulta finalizzato:

1. allo sviluppo integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, in particolare, attraverso l'attivazione di nuovi posti, il sostegno dei costi di gestione relativi ai posti esistenti, il miglioramento qualitativo dell'offerta;

2. al perseguimento di azioni a favore delle famiglie, in particolare attraverso il sostegno alle persone anziane, il supporto alla loro permanenza nel domicilio, la promozione di una vita attiva, sana e indipendente, nonché la promozione di progetti per il superamento del

---

<sup>15</sup> Un analogo Gruppo di lavoro paritetico era stato istituito dalla Conferenza Unificata n. 83/CU del 26 settembre 2007, che, alla luce di quanto previsto dall'art. 1, c. 1259 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, ne ha stabilito la composizione con la presenza di due rappresentanti del Dipartimento, due rappresentanti del Ministero del lavoro, due rappresentanti del Ministero per l'istruzione, due rappresentanti del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, un rappresentante del Mef, quattro rappresentanti delle regioni, quattro rappresentanti dell'ANCI ed un rappresentante dell'UPI. Il suo compito, però, non era assimilabile a quello del gruppo in esame, in quanto quello del 2007 era stato applicato all'elaborazione di proposte di integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ed alla definizione dei criteri di riparto delle maggiori risorse destinate allo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi. A termini dell'intesa del 2007, il monitoraggio era affidato allo stesso Dipartimento che avrebbe potuto avvalersi del Centro nazionale di documentazione ed analisi oltre che della collaborazione dell'ISTAT. Così come in effetti è stato ed è tornato ad essere a seguito della soppressione del Gruppo paritetico.

divario digitale.

In ordine alle modalità di erogazione delle risorse, nell'osservare che ciascuna Intesa ne detta di specifiche diverse dalle precedenti, occorre precisare che, nel caso di specie, l'erogazione è subordinata alla stipula fra Dipartimento e Regione di un accordo<sup>16</sup> della durata di due anni, nel quale devono essere indicati, con l'intesa degli enti locali del territorio, i servizi socio-educativi e le azioni da finanziare in favore della famiglia e degli anziani.<sup>17</sup> Le risorse vengono erogate in due tranches: una pari al 60 per cento del totale, al momento della stipula dell'accordo, il restante 40 per cento viene erogato al momento della presentazione della relazione intermedia stilata secondo i dettami del Gruppo paritetico, istituito a termini della Conferenza Unificata n.24/CU/2012<sup>18</sup>, al quale risulta essere stato affidato il monitoraggio.

Risorse statali stanziare con le Intese del 2012					
Tabella n. 6	Intesa n. 24/CU2012		Intesa n. 48/CU2012		Totale risorse Intese 2012
Regioni e Province Aut.	Quota percentuale	Importo	Quota percentuale	Importo	
Abruzzo	2,45	612.500,00	2,45	1.102.500,00	1.715.000,00
Basilicata	1,23	307.500,00	1,23	553.500,00	861.000,00
Calabria	4,11	1.027.500,00	4,11	1.849.500,00	2.877.000,00
Campania	9,98	2.495.000,00	9,98	4.491.000,00	6.986.000,00
Emilia Romagna	7,08	1.770.000,00	7,08	3.186.000,00	4.956.000,00
Friuli Venezia. Giulia	2,19	547.500,00	2,19	985.500,00	1.533.000,00
Lazio	8,6	2.150.000,00	8,6	3.870.000,00	6.020.000,00
Liguria	3,02	755.000,00	3,02	1.359.000,00	2.114.000,00
Lombardia	14,15	3.537.500,00	14,15	6.367.500,00	9.905.000,00
Marche	2,65	662.500,00	2,65	1.192.500,00	1.855.000,00
Molise	0,8	200.000,00	0,8	360.000,00	560.000,00
Piemonte	7,18	1.795.000,00	7,18	3.231.000,00	5.026.000,00
Puglia	6,98	1.745.000,00	6,98	3.141.000,00	4.886.000,00
Sardegna	2,96	740.000,00	2,96	1.332.000,00	2.072.000,00
Sicilia	9,19	2.297.500,00	9,19	4.135.500,00	6.433.000,00
Toscana	6,56	1.640.000,00	6,56	2.952.000,00	4.592.000,00
Umbria	1,64	410.000,00	1,64	738.000,00	1.148.000,00
Valle d'Aosta	0,29	72.000,00	0,29	130.000,00	202.000,00
Veneto	7,28	1.820.000,00	7,28	3.276.000,00	5.096.000,00
Prov. Aut. Bolzano	0,82	210.000,00	0,82	369.000,00	579.000,00
Prov. Aut. Trento	0,84	205.000,00	0,84	378.000,00	583.000,00
<b>Totali</b>	<b>100</b>	<b>25.000.000,00</b>	<b>100</b>	<b>44.999.500,00</b>	<b>69.999.500,00</b>

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

<sup>16</sup> L'accordo tipo prevede, alla luce della delibera di Giunta che individua i servizi socio-educativi e le azioni da finanziare a favore degli anziani, nonché sulla scorta dell'intesa intervenuta con la locale ANCI, gli impegni della Regione, fra cui vale evidenziare: 1.l'attivazione di nuovi posti per gli asili nido, da attuare attraverso l'erogazione dei buoni servizio; 2.il sostegno dei costi di gestione; 3.il miglioramento della qualità dell'offerta; 4.le azioni a favore degli anziani e per la promozione della permanenza degli stessi presso il proprio domicilio

<sup>17</sup> In particolare, le azioni a favore degli anziani sono dirette alla promozione ed al sostegno della persona anziana, oltre che alla promozione della sua permanenza presso il proprio domicilio, alla promozione di progetti per il superamento del divario digitale.

<sup>18</sup> Il monitoraggio viene realizzato attraverso la comunicazione al Dipartimento dei dati raccolti nel modo concordato dal Gruppo paritetico ed in particolare, i trasferimenti effettuati, i progetti finanziati e gli interventi realizzati.

Da quanto sopra emerge che il sistema di erogazione delle quote utilizzato per l'annualità 2012 non appare in grado di assicurare la verifica del conseguimento degli obiettivi perseguiti dalle attività programmate, giacché la relazione intermedia, che precede l'erogazione del saldo, interviene, come dice la parola stessa, a metà del percorso di attuazione del programma. Al riguardo, si ritiene che sarebbe stato auspicabile che il saldo intervenisse alla fine delle attività e sulla base di una relazione conclusiva.

Peraltro, non appare sufficiente a garantire il controllo dell'efficienza e dell'efficacia nell'utilizzo delle risorse neppure la modalità prevista in sede di Intesa per l'erogazione della parte più cospicua (60%) che, interviene a seguito della stipula dell'accordo con la Regione, cioè in fase di programmazione e trova nella deliberazione di Giunta il momento autorizzatorio delle scelte effettuate dalla regione beneficiaria, il cui vaglio *ex ante* risulta, in concreto, rimesso esclusivamente al Dipartimento.

Risorse statali stanziare con le Intese del 2014 e del 2015				
Tabella n. 7	Intesa n. 103/CU2014		Intesa n. 81/CU2015	
Regioni	Quota percentuale	Importo	Quota percentuale	Importo
Abruzzo	2,45	122.500,00	2,45	122.500,00
Basilicata	1,23	61.500,00	1,23	61.500,00
Calabria	4,11	205.500,00	4,11	205.500,00
Campania	9,98	499.000,00	9,98	499.000,00
Emilia Romagna	7,08	354.000,00	7,08	354.000,00
Friuli Venezia. Giulia	2,19	109.500,00	2,19	109.500,00
Lazio	8,6	430.000,00	8,6	430.000,00
Liguria	3,02	151.000,00	3,02	151.000,00
Lombardia	14,15	707.500,00	14,15	707.500,00
Marche	2,65	132.500,00	2,65	132.500,00
Molise	0,8	40.000,00	0,8	40.000,00
Piemonte	7,18	359.000,00	7,18	359.000,00
Puglia	6,98	349.000,00	6,98	349.000,00
Sardegna	2,96	148.000,00	2,96	148.000,00
Sicilia	9,19	459.500,00	9,19	459.500,00
Toscana	6,56	328.000,00	6,56	328.000,00
Umbria	1,64	82.000,00	1,64	82.000,00
Valle d'Aosta	0,29	14.500,00	0,29	14.500,00
Veneto	7,28	364.000,00	7,28	364.000,00
Prov. Aut. Bolzano	0,82	41.000,00	0,82	41.000,00
Prov. Aut. Trento	0,84	42.000,00	0,84	42.000,00
<b>Totali</b>	<b>100</b>	<b>5.000.000,00</b>	<b>100</b>	<b>5.000.000,00</b>

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

L'intesa n. 103, intervenuta in data 5 agosto 2014, non reca alcuna novità in materia di modalità di erogazione delle risorse ripartite fra le Regioni, limitando la portata dell'intesa al tema del monitoraggio.

La successiva intesa n. 81 del 31 luglio 2015 ha stabilito che gli interventi programmati a livello regionale debbano avere carattere innovativo rispetto alle azioni poste in essere con le risorse assegnate negli esercizi precedenti e che debbano avere ad oggetto anche attività a favore delle nascite e dello sviluppo dei Centri per la famiglia, ove presenti. Inoltre, nella stessa sede è stata fissata la data entro la quale le domande di finanziamento a favore delle Regioni dovevano essere presentate al Dipartimento (30 ottobre), al fine di ottenere l'erogazione, in un'unica soluzione, delle provvidenze, oltre ad avere individuato termini e modalità per l'esercizio delle attività di monitoraggio da parte dello stesso Dipartimento sulla realizzazione delle attività finanziate.

Per quanto riguarda l'intesa 2016, intervenuta in data 9 giugno, essa ha chiarito che per attività a favore della natalità devono intendersi le azioni come il *bonus nuovi nati* ed il sostegno dei servizi per la prima infanzia.

Quindi per le annualità 2015 e 2016 deve intendersi che le erogazioni siano intervenute alla presentazione delle richieste delle Regioni corredate della documentazione necessaria e che, come risulta dai dati forniti dall'amministrazione sul punto, la relazione finale, ove presentata, abbia avuto uno scopo meramente informativo, non rivestendo alcun valore di rendicontazione, a fini valutativi né di merito, né finanziario contabili.

Tabella n. 8	Risorse statali stanziare con le intese degli anni 2016 -2019							
	Intesa n. 80/CU2016		Intesa n. 69/CU2017		Intesa n. 110/2018		Intesa n. 30/2019	
Regioni	Quota %	Importo	Quota %	Importo	Quota %	Importo	Quota %	Importo
Abruzzo	2,45	183.750,00	2,45	68.110,78	2,45	108.467,21	2,45	367.500,00
Basilicata	1,23	92.250,00	1,23	34.194,39	1,23	54.454,96	1,23	184.500,00
Calabria	4,11	308.250,00	4,11	114.259,32	4,11	181.959,27	4,11	616.500,00
Campania	9,98	748.500,00	9,98	277.447,19	9,98	441.837,81	9,98	1.497.000,00
Emilia Romagna	7,08	531.000,00	7,08	196.826,27	7,08	313.448,07	7,08	1.062.000,00
Friuli Ven. Giulia	2,19	164.250,00	2,19	60.882,70	2,19	96.956,39	2,19	328.500,00
Lazio	8,6	645.000,00	8,6	39.082,75	8,6	380.742,00	8,6	1.290.000,00
Liguria	3,02	226.500,00	3,02	83.956,97	3,02	133.702,42	3,02	453.000,00
Lombardia	14,15	1.061.250,00	14,15	393.374,53	14,15	626.453,41	14,15	2.122.500,00
Marche	2,65	198.750,00	2,65	73.670,85	2,65	117.321,66	2,65	397.500,00
Molise	0,8	60.000,00	0,8	22.240,26	0,8	35.417,86	0,8	120.000,00
Piemonte	7,18	538.500,00	7,18	199.606,30	7,18	317.875,31	7,18	1.077.000,00
Puglia	6,98	523.500,00	6,98	194.046,23	6,98	309.020,83	6,98	1.047.000,00
Sardegna	2,96	222.000,00	2,96	82.288,95	2,96	131.046,08	2,96	444.000,00
Sicilia	9,19	689.250,00	9,19	255.484,94	9,19	406.862,67	9,19	1.378.500,00
Toscana	6,56	492.000,00	6,56	183.370,10	6,56	290.426,46	6,56	984.000,00

Umbria	1,64	123.000,00	1,64	45.592,52	1,64	72.606,61	1,64	246.000,00
Valle d'Aosta	0,29	21.750,00	0,29	8.062,09	0,29	12.838,97	0,29	43.500,00
Veneto	7,28	546.000,00	7,28	202.386,33	7,28	322.302,53	7,28	1.092.000,00
Prov. Aut. Bolzano	0,82	61.500,00	0,82	22.796,26	0,82	36.303,31	0,82	123.000,00
Prov. Aut. Trento	0,84	63.000,00	0,84	23.352,27	0,84	37.188,75	0,84	126.000,00
<b>Totali</b>	<b>100</b>	<b>7.500.000,00</b>	<b>100</b>	<b>2.780.032,00</b>	<b>100</b>	<b>4.427.232,58</b>	<b>100</b>	<b>15.000.000,00</b>

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

Le ultime intese sono intervenute rispettivamente in data 22 giugno 2017, 31 ottobre 2018 e 17 aprile 2019.

L'Intesa del 22 giugno 2017 ha fatto seguito alla mancata intesa del 20 aprile 2017 dovuta alla sfavorevole posizione espressa dall'ANCI e dall'UPI, nonostante il favorevole avviso tecnico manifestato in precedenza dalle stesse associazioni, in ragione delle variazioni *medio tempore* intervenute sui relativi capitoli di bilancio, che avevano modificato la disponibilità delle risorse per il riparto dell'annualità considerata. A termini dell'anzidetta Intesa è possibile che le azioni e gli interventi realizzati a valere sulle risorse del Fondo siano in continuità con quelle del 2016 e soprattutto che sia adeguatamente previsto il coinvolgimento delle autonomie locali ed in particolare dei comuni.

L'Intesa dell'anno 2018 è intervenuta in sede di Conferenza Unificata del 31 ottobre 2018 ed ha visto l'adesione condizionata dell'ANCI, che ha espresso formale raccomandazione di destinare le risorse, che, in caso di eventuale mancato rispetto da parte delle Regioni dei termini previsti per l'erogazione, rientrino nella disponibilità del Dipartimento, al finanziamento di attività a livello territoriale. In questo senso la raccomandazione dell'ANCI è andata oltre le conclusioni alle quali la Conferenza era già pervenuta in precedenti occasioni, evidenziando la necessità che le risultanze dei monitoraggi sulla realizzazione dei progetti finanziati siano rese note anche in sede di Conferenza Unificata, affidando, di fatto, a tale ultimo consesso un ruolo di vigilanza, che fino ad ora non gli era mai stato attribuito. Quest'ultima determinazione appare del tutto consequenziale alle criticità emerse nella gestione relativa alle annualità precedenti, allorquando, come sottolineato, l'attività di monitoraggio dei progetti si è dimostrata lacunosa.

Infine, in data 17 aprile 2019 è intervenuta l'Intesa in sede di Conferenza Unificata che ha approvato la proposta di riparto delle risorse del Fondo per l'anno in corso, ammontanti, a seguito della decurtazione operata ai sensi dell'art. 7 c.1, lett. b) e c. 2 del d.l. n. 95/2012, a complessivi 94.682.826,00 euro, di cui 682.826,00 destinati con provvedimento adottato in data 4 aprile 2019 al finanziamento del funzionamento degli Osservatori nazionali (v. *infra* cap. III

par. 1.8).

#### **4.1. Brevi considerazioni sul ruolo dell'Intesa alla luce della giurisprudenza costituzionale**

L'unico anno in cui non risulta essere stata adottata l'intesa è il 2013. Al riguardo, in merito alla rilevanza di tale incombente procedimentale deve considerarsi come la giurisprudenza costituzionale abbia, più volte, sottolineato che, nonostante la perdurante disapplicazione del novellato testo dell'art. 119 Cost., in esso debbano ricercarsi le basi per la disciplina del finanziamento delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, Cost.

Sul punto, la Corte costituzionale ha, in più occasioni, ribadito l'illegittimità di disposizioni che prevedano l'istituzione di fondi nazionali con vincolo di destinazione in materie di competenza esclusiva e concorrente delle Regioni<sup>19</sup>. Queste ultime, infatti, sarebbero, in tal modo, esautorate dall'esercizio delle competenze loro spettanti, in ragione di un argomento tanto rilevante quanto pervasivo come quello del finanziamento delle attività istituzionalmente loro intestate che dovrebbero trovare copertura nell'ambito dell'autonomia di entrata riconosciutagli<sup>20</sup>.

In particolare, la sentenza n. 50 del 2008 ribadisce quanto già affermato da precedente pronuncia (n.453 del 2007), in ordine alla mancanza di contrasto con l'art.119 della Cost. delle disposizioni istitutive del Fondo per le politiche della famiglia che hanno individuato delle finalità di carattere generale, non risultando per l'effetto idonee a ledere le competenze regionali in materia di politiche sociali. Nello specifico la sentenza distingue le disposizioni contenute nel citato art. 19 del d.l. n. 223/2006 fra quelle relative ad aspetti riconducibili

---

<sup>19</sup> Al riguardo, nella sentenza n. 423/2004, la Corte costituzionale ha affermato che: "Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale (sentenze nn. 16 del 2004 e 370 del 2003). D'altronde, come precisato con la sentenza n. 16 del 2004, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza".

<sup>20</sup> Le Regioni- come gli enti locali - sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni» (quinto comma).

all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale, quelle relative all'istituzione ed al funzionamento dell'Osservatorio nazionale, la cui disciplina attiene alla materia dell'ordinamento civile dello Stato, come pure quelle relative alla Commissione per le adozioni internazionali. Pertanto, perviene alla conclusione che le disposizioni riguardino tanto competenze statali quanto competenze regionali, senza individuare una netta prevalenza delle une sulle altre. In analogia con la giurisprudenza prevalente della Corte costituzionale in ipotesi di materie rientranti nella competenza concorrente e avendo riguardo alla natura unitaria ed indivisa del Fondo in esame, dunque, anche nel caso di specie, trova applicazione il principio della leale collaborazione che deve permeare i rapporti fra lo Stato ed il sistema delle autonomie. L'anzidetto principio vuole che la collaborazione si sostanzi nell'adozione delle intese in sede di Conferenza Unificata con valenza prodromica alla definizione dello stesso riparto del Fondo per la famiglia.

Da ultimo, nelle sentenze n. 61/2018 e n. 74/2018, la Corte costituzionale ha ribadito che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. "Infatti, nel novellato Tit. V Parte II, l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale è divenuta priva di valore deontico". Pertanto, l'esercizio a livello centrale di competenze regionali deve essere accompagnato da garanzie di carattere procedimentale ed, in particolare, da un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale. In questo senso si collocano le Intese da raggiungere in sede di Conferenza Unificata e che devono essere condotte sulla base del principio di lealtà e rappresentare, in concreto, la sede di composizione dei molteplici interessi coinvolti. Solo in questo modo può dirsi rispettato il principio di leale collaborazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari, ascrivibili al livello di governo centrale ed esigenze di garanzia dell'autonomia locale (v. sentenza n. 303/2003).

Quello di leale collaborazione è divenuto principio cardine nella giurisprudenza costituzionale, al quale è stato fatto ricorso nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà e per delineare il quadro delle attribuzioni nei casi di intersezione e sovrapposizione fra competenze statali e regionali. Al principio di leale collaborazione deve ricondursi, altresì, la previsione della necessaria preventiva adozione di un'Intesa in sede di Conferenza Unificata, al fine di garantire il contemperamento fra competenze statali e prerogative regionali e, quindi, in tutti i casi in cui, come quello in esame, a livello centrale si decidano, attraverso la distribuzione di risorse, le politiche sociali, la cui gestione è di competenza strettamente locale.

# CAPITOLO III

## IL RIPARTO E L'UTILIZZO DELLE RISORSE DEL FONDO NEGLI ANNI 2012-2018

*Sommario:* 1. I provvedimenti di riparto delle risorse del fondo per gli anni 2012-2018. - 1.1. anno 2012; - 1.1.1. l'utilizzo dei riporti; 1.2. anno 2013; - 1.3. anno 2014; - 1.4. anno 2015; - 1.5. anno 2016; - 1.6. anno 2017; 1.7. anno 2018; 1.8. anno 2019.

### **1. I provvedimenti di riparto delle risorse del Fondo per gli anni 2012-2018**

Deve preliminarmente osservarsi che l'iter procedimentale seguito dall'Amministrazione per l'adozione dei provvedimenti annuali di riparto del Fondo si è concluso in momenti diversi da un esercizio all'altro, in ragione della data in cui risulta intervenuta l'Intesa fra Governo, Regioni e Province autonome, in sede di Conferenza Unificata, con la quale sono stati annualmente stabiliti i criteri di riparto delle risorse disponibili. Criteri che, alla luce del principio di leale collaborazione fra i diversi livelli di governo, devono consentire di perseguire, conformemente agli obiettivi indicati in sede europea, un numero proporzionato di priorità ad alta valenza strategica, ai fini dello sviluppo dei servizi alla famiglia, con particolare attenzione per le aree del meridione, come precisato, da ultimo, nell'Intesa del 17 aprile 2019, lo sforzo ulteriore da realizzare in termini di programmi è quello di assicurare la più omogenea distribuzione dei progetti finanziati sul territorio con intento perequativo ed in vista della definizione dei livelli essenziali di prestazioni.

Le risorse del Fondo ripartite nell'arco di tempo considerato dalla presente analisi (2012-2018), ammontanti a complessivi 157,4 milioni di euro, sono ricostruite nel prospetto che si riporta di seguito, riguardante specificamente quelle stanziare dai decreti ministeriali adottati annualmente per il riparto fra quota nazionale e quota regionale. Dalla lettura dei dati ivi riportati emerge chiaramente come la quota più elevata (135,4 milioni) sia stata attribuita ad interventi a carattere nazionale e solo 22 milioni circa alle Regioni. Oltre a ciò, deve evidenziarsi come le somme stanziare dalle leggi di stabilità (successivamente leggi di bilancio) nella (ex) tabella C non corrispondano mai a quanto ripartito annualmente dall'apposito provvedimento ministeriale (per maggiore dettaglio vedasi paragrafi 1.1- 1.7 di questo capitolo), in ragione dei tagli operati in corso d'esercizio dal legislatore ovvero in considerazione per alcuni anni del recupero di risorse accantonate come riporti degli esercizi precedenti.

Tabella n. 9	Ripartizione del Fondo per le politiche della famiglia - Anni 2012/2018			
Annualità	Stanziamiento in tabella C	Decreto ministeriale di riparto	Quota Stato	Quota Regioni
Risorse riportate 2011		70.000.000,00	70.000.000,00	
2012	31.993.531,00	10.849.041,00	10.849.041,00	0
2013	19.784.000,00	16.921.926,00	16.921.926,00	0
2014	20.916.054,00	16.695.248,00	11.695.248,00	5.000.000,00
2015	23.261.738,00	20.534.764,00	15.534.764,00	5.000.000,00
2016	9.168.618,00	15.168.618,00	7.668.618,00	7.500.000,00
2017	5.144.858,00	2.780.032,00	2.780.032,00	0
2018	4.521.304,00	4.427.232,58	0	4.427.232,58
<b>Totale</b>	<b>114.790.103,00</b>	<b>157.376.861,58</b>	<b>135.449.629,00</b>	<b>21.927.232,58</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

## 1.1. Anno 2012

La dotazione originaria del Fondo per l'annualità 2012 era pari a 31.993.531,00 euro secondo quanto previsto dalla tab. C della legge 12 novembre 2011, n. 183 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità per il 2012).

A seguito delle decurtazioni apportate in corso d'anno ai sensi dell'art. 14, c.2, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, pari a 21.144.490 euro, la disponibilità definitiva distribuita dal provvedimento adottato per l'annualità considerata, adottato in data 10 maggio 2012, è stata pari a 10.849.041,00 euro destinati esclusivamente ad iniziative di competenza statale. L'intesa per l'annualità considerata è intervenuta in data 19 aprile 2012 e dispone in particolare che tutte le risorse dell'annualità siano destinate ad interventi di carattere nazionale.

In ordine alle risorse destinate al funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, è bene precisare come le stesse siano state destinate sia al rimborso delle spese di missione, affrontate dai componenti dell'organismo per la partecipazione alle sedute formalmente convocate, sia all'effettuazione di ricerche e studi, su impulso del Comitato tecnico scientifico, nonché per il proseguimento della Convenzione con il Comune di Bologna, in essere dal 2009, per la realizzazione di una serie di attività, con un impegno pari a 50.000,00 euro, di cui risultano erogati alla data odierna 45.536,19.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Le finalità perseguite dalla Convenzione stipulata dall'Osservatorio con il Comune di Bologna sono quelle di seguito elencate:

- gestione del sito web dell'Osservatorio;
- redazione della newsletter ;
- attività di documentazione;
- rapporti con l'utenza;
- monitoraggio di buone pratiche;
- organizzazione di eventi seminari;
- pubblicazione di una collana editoriale e copertura degli oneri derivanti da eventi divulgativi.

Una quota delle risorse pari al 7 per cento dell'ammontare complessivo, a termini del decreto di riparto<sup>22</sup>, doveva essere destinata, per espressa disposizione normativa, ad attività strumentali necessarie all'efficace realizzazione delle linee di azione oggetto di programmazione. Il riferimento è in particolare alle attività di studio e ricerca, a quelle di supporto specialistico e di valutazione tecnica, nel caso non fossero presenti all'interno del Dipartimento. Al riguardo, deve anticiparsi che, come si avrà modo di approfondire più avanti, dall'analisi dei dati forniti in merito all'utilizzo delle risorse per l'annualità considerata, non sembra che la destinazione ad attività strumentali sia stata limitata alla percentuale indicata.

---

In ordine all'anzidetta convenzione è bene precisare che essa è intervenuta all'indomani della modifica apportata alla composizione dell'Osservatorio che non ha più visto, a partire dal 2009, la presenza del Presidente della Regione Puglia e del Sindaco del Comune di Bologna.

<sup>22</sup> Nel decreto di riparto del 2009 l'anzidetta percentuale era pari al 3 per cento su un ammontare complessivo pari a 52 mln di euro.

Tabella n. 10			RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2012		
Tipologia di interventi	Settori di intervento	D.M. 10/05/2012			
		STANZIAMENTI			
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	Funzionamento dell'Osservatorio nazionale della famiglia di cui all'art. 1, commi 1250 e 1253 della legge 27 dicembre 2006, n. 296	1.000.000,00			
	Funzionamento e 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 dicembre 1997, n. 451	1.000.000,00			
	Risorse destinate alla realizzazione di azioni previste dal Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva	4.000.000,00			
	Risorse destinate a promuovere iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale in materie inerenti alle politiche familiari	4.849.041,00			
	Sub totale	10.849.041,00			
	totale	10.849.041,00			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Sulla base di quanto precisato in sede istruttoria deve aggiungersi che le risorse relative all'annualità considerata sono state destinate anche alla realizzazione di due iniziative: l'una denominata "Officina famiglia" e l'altra "Premio Amico della famiglia 2010". La realizzazione delle anzidette iniziative è stata affidata al Formez (organismo in house della Presidenza del Consiglio dei ministri), in ragione delle competenze asseverate dalle disposizioni statutarie che ne regolamentano l'attività, in forza della stipula, in data 27 febbraio 2012, di apposita Convenzione, con durata inizialmente prevista fino al 28 febbraio 2013 (prorogabile). L'anzidetta Convenzione, è stata destinata, altresì, all'attuazione del progetto "Valutazione e sostegno per le politiche familiari" è rivolta a favorire lo scambio di conoscenze fra gli operatori del settore, attraverso la realizzazione di un "sito di servizio"<sup>23</sup> utile agli operatori per l'autovalutazione dei progetti *in itinere* ed *ex post*, ma anche per la ricerca, attraverso workshop, di occasioni di incontro e di confronto fra gli stessi operatori, al fine di far emergere *best practices* nell'apposito data base (banca dati esperienze), nonché di favorire momenti di formazione.

Le risorse messe in campo a valere sul cap.899 dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio quale controprestazione da parte dell'amministrazione sono state pari ad euro 500.000,00, dei quali 354.600,00 per la realizzazione delle attività, 100.000,00 per la preparazione e la diffusione e 45.400,00 per costi generali non ben specificati.

Le modalità di erogazione, fissate dalla stessa convenzione, prevedevano una prima tranche del 10 per cento al momento dell'approvazione del piano programmatico, una seconda tranche del 30 per cento al deposito della prima relazione intermedia da formularsi entro la data del 1 luglio 2012, a fronte del 40% di realizzazione del programma, una terza tranche del 30 per cento a fronte della seconda relazione intermedia (1 dicembre 2012) ed, infine, una quota a saldo, a fronte della relazione finale da consegnare entro 30 giorni dalla conclusione delle attività. Ciascuna delle relazioni predisposte dal Formez sull'attività svolta, in linea con l'esercizio di un controllo adeguato da parte della Presidenza, avrebbe dovuto essere corredata da un'adeguata rendicontazione analitica delle attività svolte. Di seguito si riporta la tabella riepilogativa delle linee di azione sulle quali si articola il progetto.

---

<sup>23</sup> L'avvio della ideazione del sito si colloca in occasione del Forum PA del 2012.

<b>Tabella n. 11</b>	<b>Convenzione Formez/Presidenza del Consiglio dei ministri Piano delle attività</b>
<b>Linea 1.</b> Definizione PO “Officina Famiglia”	Ricognizione dello stato dell’arte del sito già esistente
<b>Linea 2.</b> Data base buone pratiche	Creazione di una banca dati concernente best practices, good practices, esperienze segnalate)
<b>Linea 3.</b> Coltivare saperi.	Potenziamento della rete di scambio e di diffusione dei saperi in materia di assistenza domiciliare integrata, nidi e conciliazione fra tempi di vita e di lavoro
<b>Linea 4.</b> Workshop tematici	Organizzazione di 5 workshop in diversi ambiti territoriali su temi individuati dal Dipartimento con la partecipazione dei principali attori istituzionali
<b>Linea 5.</b> Comunicazione e Diffusione.	Progettazione e studio di sistemi di comunicazione e diffusione delle attività di competenza dei diversi livelli istituzionali
<b>Linea 6.</b> Premio “Amico della famiglia.	Messa a disposizione di risorse umane e competenze necessarie alla valutazione dei progetti presentati

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

<b>Tabella n. 12 Convenzione Formez/Presidenza del Consiglio dei ministri Previsione finanziaria</b>	
Preparazione	50.000,00
Realizzazione	354.600,00
Diffusione	50.000,00
Totale Attività	454.600,00
Costi Generali (sino a un massimo del 10% del totale attività)	45.400,00
<b>Costo Totale</b>	<b>500.000,00</b>

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

A fronte delle rilevate linee di azione, i risultati attesi dalla Convenzione sono sintetizzabili nell’adozione di soluzioni progettuali ed operative innovative, nella diffusione di buone pratiche e nello sviluppo di competenze per l’adozione di modelli e processi innovativi per un’efficace attuazione delle politiche della famiglia e lo sviluppo delle competenze anche in ambito valutativo.

Sul punto deve osservarsi che non è dato conoscere l’avvenuto rispetto dei termini previsti dalla Convenzione con il Formez e neppure il grado di realizzazione degli obiettivi programmati, non essendo state fornite le relazioni degli organismi di valutazione e neppure i reports sulla performance. Inoltre, deve stigmatizzarsi la circostanza, peraltro riscontrabile anche in altri casi, dell’approvazione del contratto firmata dallo stesso dirigente che ha sottoscritto la Convenzione.

La dotazione finanziaria relativa all’annualità 2012 è stata destinata al funzionamento dell’Osservatorio nazionale per la famiglia, nonché al funzionamento dell’Osservatorio per

l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia<sup>24</sup> per complessivi 2 milioni di euro. I restanti 4 milioni sono stati destinati ad azioni previste nel Piano nazionale di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e 4.849.041 di euro sono stati finalizzati ad iniziative di carattere sperimentale in materie inerenti alle politiche familiari.

Le risorse del Fondo per la famiglia ripartite per l'annualità 2012 hanno riguardato, altresì, per complessivi euro 20.313,46, il rimborso delle spese di missione per i componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>25</sup>.

Quest'ultimo organismo è regolato dal d.p.r. 14 maggio 2007, n. 103 e la sua composizione (scaduta nel maggio 2011) è stata prorogata fino al 26 novembre 2012 e da ultimo ridefinita dal decreto interministeriale (Ministero per gli affari regionali e le autonomie e Ministero del lavoro e delle politiche sociali) del 24 marzo 2017<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Al Centro nazionale di documentazione e analisi, istituito in uno con l'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'adolescenza, ai sensi dell'art.3, l. 23 dicembre 1997, n. 451, la cui regolamentazione è stata integrata dal d.p.r. 14 maggio 2007, n. 103, sono intestate alcune competenze riassumibili nei punti di seguito elencati: 1. la raccolta di normativa nazionale, regionale e locale e di dati statistici; 2. la mappatura dei servizi per l'infanzia sia pubblici che privati su tutto il territorio nazionale; 3. l'analisi delle condizioni dell'infanzia; 4. la predisposizione degli schemi di relazione biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e di report sui diritti del fanciullo ex art. 44 Convenzione ONU di New York del 1989; 5. la formulazione di proposte per progetti pilota intesi a migliorare la condizione di vita dei soggetti in età evolutiva; 6. la promozione della conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche attraverso la collaborazione con gli organismi titolari di competenza istituzionali; 7. la raccolta e la pubblicazione del bollettino delle ricerche e delle pubblicazioni periodiche. Sono organi del Centro nazionale: il Presidente che ha la rappresentanza dell'Organismo e convoca il Comitato tecnico scientifico composto dal coordinatore delle attività scientifiche e da due membri di nomina ministeriale (attualmente il Comitato tecnico scientifico è stato abrogato e le funzioni attribuite al Dipartimento per la famiglia).

<sup>25</sup> L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituito, ai sensi dell'art. 2 della l.23 dicembre 1997, n.451 successivamente abrogato dal d.p.r. n.103/2007 che ha confermato l'esistenza dell'Osservatorio e le competenze, si occupa della predisposizione, ogni due anni, del Piano nazionale di azione per gli interventi a tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, coordinandosi con le amministrazioni centrali competenti e con le amministrazioni territoriali, al fine di assicurare il necessario coordinamento degli interventi finanziati. Il Piano, attualmente, viene approvato, su proposta del Dipartimento, con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza Unificata e sentita la commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (istituita dalle stesse disposizioni), una volta acquisita la deliberazione della Presidenza del consiglio dei ministri. Ogni due anni lo stesso Osservatorio si occupa della relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, nonché lo schema del rapporto che il Governo italiano deve presentare, ai sensi dell'art. 44 della Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia. L'osservatorio ai sensi dell'art.3 del citato d.p.r. si avvale di un centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, programmandone annualmente l'attività, nell'ambito delle competenze allo stesso spettanti, e cioè: raccogliere le disposizioni normative in materia, realizzare una mappatura dei servizi pubblici; analizzare le condizioni dell'infanzia; predisporre lo schema della relazione biennale; formulare proposte anche su richiesta delle amministrazioni locali.

<sup>26</sup> L'attuale composizione, ha durata biennale e vede la partecipazione, oltre che degli organismi operanti nel settore fra i quali associazioni professionali e associazioni di categoria (associazione guide e scout cattolici italiani e Save the children Italia Onlus), anche di otto esperti, ai quali, come per gli altri componenti, non è dovuto alcun emolumento, né alcuna indennità, né gettone di presenza. I componenti effettivi sono in totale cinquanta e ad essi devono aggiungersi il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani.

Pur essendo stato mantenuto in vita come organismo collegiale, l'Osservatorio ha perso il supporto del Comitato tecnico scientifico (soppresso in forza delle disposizioni contenute nel decreto legge n.92/2012) e le cui funzioni sono state successivamente attribuite al Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio

Ulteriori risorse del Fondo per complessivi 719.051,23 euro sono state destinate alla stipula nel corso del 2012 di tre convenzioni con l'Istituto degli Innocenti di Firenze per lo svolgimento di attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Nello specifico la prima, convenzione, il cui ammontare è pari ad euro 150.221,45, stipulata in data 28 giugno 2012 (v. in allegato tab. 1 e 2), ha avuto oggetto il proseguimento di alcune funzioni svolte dal Centro di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza e fra l'altro: il mantenimento e lo sviluppo del sistema di documentazione sulla condizione dell'infanzia, delle attività di ricerca e statistica e di quelle di formazione, analisi e promozione, il proseguimento delle attività di stampa, multimediali e di editoria, nonché delle attività relative al Segretariato della Rete Europea dei Centri e degli Osservatori.

Una seconda convenzione, stipulata in data 14 dicembre 2012, di valore pari ad euro 240.000,00, ha avuto ad oggetto il monitoraggio finalizzato alla valutazione del livello di attuazione del Piano straordinario e degli interventi per lo sviluppo del sistema territoriale<sup>27</sup> (sul punto v. *infra* cap. III par. 4), oltre che il supporto all'implementazione delle fasi di rilevazione dei dati ed alla predisposizione degli indicatori. Al riguardo, deve osservarsi, tuttavia, che almeno per questa convenzione le risorse relative risultano impegnate nel 2013 e, dunque, non imputabili all'esercizio 2012 (difatti si rinvencono anche nell'elencazione delle attività 2013).

La terza Convenzione, stipulata in data 19 dicembre 2012 (v. in allegato tab. 3), di importo pari a 328.829,78 euro, ha avuto il medesimo oggetto della prima (l'impegno non è stato adottato con il provvedimento di approvazione della convenzione ma rinviato a successivo decreto) (v. in allegato tab. 4).

Per quanto attiene alle risorse destinate alla realizzazione di iniziative di cui al Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (pari a 4 milioni di euro), l'Amministrazione ha evidenziato che l'unica iniziativa

---

dei ministri nonché al Ministero del lavoro che si avvalgono di apposita convenzione in essere con l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Proprio le risorse dell'annualità 2012 sono state in parte destinate alla stipula della convenzione con l'anzidetto Istituto, oltre che all'ulteriore convenzione per il monitoraggio del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi varato con la finanziaria del 2007. L'ultimo rapporto al 31 dicembre 2011 è stato pubblicato nel novembre 2012.

<sup>27</sup> A proposito del Piano straordinario di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, occorre precisare che la qualificazione di straordinarietà è legata al fatto che originariamente era stato concepito come un progetto ulteriore che si andava ad aggiungere per un triennio alla progettazione già esistente e che era stato finanziato con risorse ad hoc. Successivamente il Piano è confluito nell'ambito dello stanziamento annuale del Fondo, assumendo carattere appunto di programmazione ordinaria. Come fatto presente dall'amministrazione, sin dal 2007, è stato pubblicato on line un rapporto di monitoraggio che rende conto dello stato dell'attività al 31 dicembre di ciascun anno. Gli obiettivi principali del Piano sono stati: incrementare i servizi per bambini 0-3 anni; avviare il processo di definizione dei livelli essenziali dei servizi per l'infanzia; rilanciare una strategia di collaborazione tra istituzioni; promuovere il superamento del forte squilibrio tra Nord e Sud.

posta in essere è stata quella relativa alla stipula di un protocollo d'intesa con il Ministero del lavoro, l'Istat e la Regione Emilia-Romagna. Il protocollo, stipulato in data 22 maggio 2012, risponde all'esigenza avvertita a livello nazionale di creare, sulla base di un progetto sperimentale, un sistema informativo nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia (Sinse), in grado di rendere disponibili le informazioni circa le strutture pubbliche o private che forniscono tale tipologia di servizi, individuando nell'Emilia Romagna la Regione capofila, con funzioni di coordinamento a livello regionale, che a livello nazionale sono state svolte da un apposito Comitato, costituito dai rappresentanti del Ministero, delle Regioni, del Cisis, dell'Anci e dell'Istat.

L'istituto di statistica si è impegnato a: definire l'impianto metodologico della rilevazione statistica censuaria delle unità di offerta dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (lista anagrafica delle strutture che erogano servizi a livello comunale alla data del 31 dicembre 2010); a collaborare all'individuazione del set di informazioni da inserire nella rilevazione statistica, nonché ad individuare le modalità di scambio dei dati fra le Regioni. Tali attività devono considerarsi propedeutiche alla realizzazione del progetto Sinse<sup>28</sup> finalizzato al monitoraggio del sistema di offerta dei servizi socio-educativi, al fine di predisporre adeguati strumenti di programmazione degli interventi da porre in essere per migliorare l'offerta, adeguandola, quanto più possibile, alla domanda.

La somma concessa come finanziamento alla Regione capofila, a fronte dell'impegno dalla stessa sottoscritto di coordinare il progetto per la parte regionale, è pari ad euro 150.000,00, ed il 40 per cento di tale importo è stato erogato a seguito della dichiarazione di avvio delle attività, mentre il restante 60 per cento è stato erogato in parte (40%) al momento della presentazione del rapporto intermedio e il saldo è intervenuto alla conclusione del progetto.

L'erogazione delle risorse è intervenuta, in entrambi i casi, a seguito della verifica effettuata dalla Commissione appositamente creata dal Capo dipartimento per le politiche della famiglia e dal Direttore Generale per l'inclusione del Ministero del lavoro. A tale proposito, non è allo stato degli atti possibile verificare l'avvenuto avvio, previsto dal progetto tra il 2013 ed il 2014, della rilevazione nazionale sui servizi educativi, oltre che l'avvenuto potenziamento, in sinergia con Cisis, Ministero del lavoro, Presidenza del Consiglio ed Istat, dei servizi

---

<sup>28</sup> Un progetto che ha come obiettivo quello della costituzione di una banca dati specifica per i servizi alla prima infanzia, in cui, con il supporto tecnico dell'Istat, sono raccolte le informazioni relative all'offerta di tale tipologia di servizi, sia da parte di strutture pubbliche che di strutture private. I dati raccolti devono avere carattere di omogeneità su tutto il territorio nazionale e risultare elaborabili e da diffondere per la conoscenza a fini statistici e non solo. Le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo proattivo di supporto e non di semplice tramite, pur esistendone di sprovviste di sistemi di raccolta dati.

informativi regionali, soprattutto per quelle Regioni risultate sprovviste, alla data di avvio del progetto, di un sistema informativo.

Sulla base degli elementi informativi forniti in merito dall'Amministrazione, deve evidenziarsi, altresì, che la somma più cospicua di risorse destinata alle iniziative di interesse nazionale a carattere sperimentale è stata solo parzialmente (per complessivi euro 25.253,71) utilizzata per la copertura dei costi collegati ad iniziative assunte dall'autorità politica *pro tempore* per la promozione di iniziative a favore della famiglia, nonché per l'acquisizione di uno studio per l'analisi e la definizione delle migliori strategie per il superamento del disagio minorile<sup>29</sup>.

Lo studio è stato commissionato alla Fondazione di comunità Centro storico di Napoli e, per quanto è dato intendere dalle premesse del provvedimento di approvazione e contestuale impegno di euro 43.560,00, in assenza di una procedura comparativa, ma sulla base di una richiesta di preventivo rivolta esclusivamente alla predetta onlus, in considerazione della sua dichiarata esperienza nell'analisi dei disagi minorili all'interno dei grandi centri urbani. Non si dispongono di elementi di valutazione in merito alla realizzazione dello studio ed all'avvenuta verifica dei risultati da parte dell'amministrazione.

Come accennato in apertura del presente paragrafo, il sette per cento degli importi complessivamente destinati alle finalità individuate dal provvedimento di riparto anno 2012, doveva essere destinato ad attività di comunicazione istituzionale, nonché ad attività di studio e ricerca, nonché, in assenza di adeguate professionalità rinvenibili all'interno del Dipartimento, di supporto specialistico e di valutazione tecnica.

Per quanto riferito dall'Amministrazione, è possibile ricostruire l'utilizzo delle anzidette risorse per le finalità di seguito indicate: 1) per la gestione del Fondo credito per i nuovi nati<sup>30</sup> (euro 205.942,00) attraverso la stipula di apposito disciplinare che regola i rapporti anche finanziari tra il Dipartimento e Consap<sup>31</sup>; al proposito, non risultano notizie in merito all'avvenuto monitoraggio da parte del Dipartimento sulla base delle relazioni trimestrali che Consap era tenuta a trasmettere fino a che il fondo è stato gestito in tale modalità ; 2) per

---

<sup>29</sup> Attraverso un'adeguata accoglienza dei bambini nel contesto sociale di appartenenza ed in particolare nelle aree degradate del mezzogiorno d'Italia

<sup>30</sup> Il Fondo, istituito in forza della legge 28 gennaio 2009, n. 2, era destinato originariamente ad iniziative di sostegno alle famiglie con figli nati o adottati nel triennio 2009-2011, periodo successivamente prorogato al 2014 ma, di fatto, interrotto al 2013 per effetto delle disposizioni introdotte dal comma 201 dell'art.1 della legge n. 147/2013 che ha soppresso il fondo in questione, prevedendo la contestuale istituzione del Fondo per i nuovi nati. La gestione del fondo è stata da sempre affidata alla CONSAP.

<sup>31</sup> Il disciplinare prevede che al Gestore sia affidata la gestione del Fondo di credito nuovi nati sia sotto l'aspetto informatico, attraverso l'approntamento di un sistema per la raccolta delle richieste di ammissione alla garanzia fidejussoria e l'istruttoria per l'ammissione delle stesse, che per il pagamento dei contributi in conto interessi e l'esercizio dell'azione di recupero delle somme rimborsate dal finanziatore.

l'affidamento di un incarico professionale di consulenza specialistica amministrativo-contabile, economico-finanziaria nonché fiscale-tributaria<sup>32</sup>; 3) per la copertura dei costi sostenuti per la campagna di comunicazione relativa al predetto Fondo nuovi nati. Quest'ultima destinazione delle risorse si sarebbe realizzata in occasione di un evento collegato all'avvio della sperimentazione nazionale del "Family audit"<sup>33</sup>, in attuazione del protocollo di collaborazione sottoscritto con la Provincia autonoma di Trento. Protocollo sottoscritto al fine di poter disporre di uno strumento di certificazione delle migliori soluzioni di conciliazione fra vita familiare e vita lavorativa poste in essere da organizzazioni pubbliche e private. Al predetto evento risulta collegata anche la spesa di 1.210,00 euro per il servizio di light lunch.

Per quanto riguarda specificatamente la gestione del Fondo credito nuovi nati, in data 12 novembre 2012, come precisato sopra, è stato sottoscritto fra la Presidenza del Consiglio e Consap l'atto aggiuntivo al disciplinare dell'11 novembre 2009, le cui previsioni vengono estese in tal modo agli esercizi 2012, 2013 e 2014. In particolare, a Consap risulta affidato l'approntamento del sistema informatico di gestione del fondo, oltre alla gestione informatica delle richieste di attivazione della garanzia fideiussoria e della relativa procedura, anche tramite la verifica della sussistenza di tutti i requisiti di ammissibilità delle richieste.

### 1.1.1. L'utilizzo dei riporti

Nel corso del periodo considerato dalla presente analisi, l'amministrazione ha fatto ricorso all'utilizzo dell'istituto del riporto, la cui disciplina è rinvenibile nell'art. 11 del d.p.c.m. 22 novembre 2010, recante disposizioni in materia di autonomia finanziario-contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> La consulenza ha avuto ad oggetto tanto il supporto alla valutazione di ammissibilità e di congruità di alcune tipologie di spesa quanto della verifica della corretta rendicontazione quanto il supporto alla certificazione.

<sup>33</sup> La certificazione "family audit" rappresenta uno standard di qualità che attesta la natura *family oriented* di un centinaio di organizzazioni pilota sia pubbliche che private, impegnate nell'ottimizzazione dei sistemi di conciliazione fra la vita familiare e il lavoro. L'ente proprietario del marchio è la Provincia autonoma di Trento con la quale il Governo ha in essere un protocollo di collaborazione che è stato siglato nel 2010 in occasione della 2° Conferenza nazionale sulla famiglia. Nel marzo 2012 il Dipartimento ha pubblicato un bando con il quale le imprese sono state invitate ad iscriversi alla procedura per il conseguimento della certificazione ed ha finanziato tale operazione con risorse pari a 700.000,00 euro. Nel 2015 è stato pubblicato un ulteriore bando con una dotazione finanziaria di 350.000,00 euro. Alla luce della Conferenza Stato Regioni e Province Autonome dell'agosto 2016, è stata raggiunta un'Intesa in virtù della quale le Regioni si sono assunte l'onere di finanziare in futuro l'anzidetta attività di certificazione.

<sup>34</sup> L'istituto del riporto è ampiamente utilizzato nella gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 11, c. 2, d.p.c.m. 22 novembre 2010, ove si prevede espressamente "su richiesta motivata del responsabile della spesa, con decreto del Segretario generale, sono riportate, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti del nuovo bilancio di previsione, le disponibilità non impegnate alla chiusura

Per quanto riguarda l'annualità 2012 sono state riportate risorse non impegnate per l'esercizio precedente pari a circa 79 milioni di euro, distribuiti come ricostruito nella seguente tabella.

Tabella n. 13		Risorse riportate dall'esercizio 2011
Capitolo	Risorse riportate	Destinazione delle risorse oggetto di riporto
858	25.000.000,00	Concorso alla realizzazione da parte delle Regioni di azioni in favore della famiglia: intesa conferenza unificata 24/CU del 2 febbraio 2012
	45.000.000,00	Realizzazione da parte delle Regioni di azioni in favore della famiglia e finanziamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia e di azioni a sostegno delle condizioni di vita degli anziani: intesa conferenza unificata 48/CU del 19 aprile 2012
899	8.900.000,00	Realizzazione di interventi anche integrati in favore di famiglie residenti nei territori colpiti dal sisma dell'aprile 2009 per alcune specifiche finalità: 1.attivazione servizi socio-educativi per la prima infanzia; 2.attivazione residenze per anziani; 3.attivazione residenze per nuclei monoparentali madre-bambino; 4.realizzazione di altri servizi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM.

In particolare, i riporti per l'esercizio 2012 sul cap. 858 hanno riguardato complessivi 70 milioni distribuiti fra le finalità individuate dalle Intese del 2 febbraio 2012 e del 19 aprile 2012 nel modo ricostruito nella tabella sopra riportata, cui si deve aggiungere la somma di 8,9 mln di euro (sul cap. 899) che è stata impegnata con decreto dirigenziale del 23 maggio 2012, al fine di destinare ai 6 comuni elencati nella graduatoria, approvata con decreto n.77 del 12 settembre 2011, le risorse utili a sostenere il rapido recupero di adeguate condizioni di vita delle famiglie residenti nei territori colpiti dal sisma in Abruzzo dell'aprile 2009.<sup>35</sup>

L'intesa del 19 aprile 2012 n. 48 ha previsto il riparto delle risorse disponibili a valere sui capitoli del centro di responsabilità di spesa per complessivi 45 mln di euro fra le Regioni secondo i criteri ivi previsti, subordinatamente alla stipula da parte di ciascuna di apposito accordo con il Dipartimento, nel quale, alla stregua di quanto stabilito dall'art.3 della stessa intesa, dovevano essere definiti i servizi socio-educativi e le azioni da finanziare in favore degli anziani e delle famiglie nonché i servizi socio educativi.

Alla luce dell'accordo tipo, che le Regioni erano tenute a stipulare con il Dipartimento, è

---

dell'esercizio finanziario precedente qualora tali disponibilità siano relative a: a) stanziamenti in conto capitale; b) somme finalizzate per legge; c) somme provenienti dall'Unione europea; d) somme assegnate per le attività di protezione civile. Il riporto di cui alle lettere a), b) e c) è comunque effettuato non oltre il secondo esercizio finanziario successivo a quello in cui lo stanziamento è stato iscritto per la prima volta".

<sup>35</sup> Sulla base di quanto rappresentato dall'amministrazione, il provvedimento di attribuzione dei fondi è stato impugnato davanti al TAR Lazio che ha accolto il ricorso dei comuni di Bugnara e Cocullo avverso la graduatoria approvata dall'apposita Commissione (istituita con decreto commissariale del 14 marzo 2011) e contestualmente ha provveduto alla riformulazione della selezione ed alla rideterminazione del punteggio spettante ai comuni, con conseguente rideterminazione dell'ammontare delle risorse finanziarie da riconoscere ai suddetti.

possibile osservare che non era prevista esplicitamente l'allegazione di alcun piano di attività e neppure di un piano finanziario; le azioni e gli interventi potevano essere descritti dall'ente proponente in termini generali e astratti, con rinvio ad atti programmatici regionali di settore. In tale modo è stato difficile verificare sia *ex ante* che *ex post* la realizzazione degli obiettivi programmati. Per quanto riguarda le modalità di erogazione delle risorse, il 60 per cento dell'importo complessivamente ammesso a finanziamento risulta essere stato connesso all'approvazione dell'accordo di cui sopra e, quindi, più della metà del finanziamento è stata attribuita a prescindere da una verifica in concreto da parte del Dipartimento degli obiettivi perseguiti dalla Regione. L'erogazione del saldo, poi, è stata consentita, a seguito della presentazione della relazione intermedia sull'utilizzo delle risorse, da redigersi entro il primo anno di vigenza dell'accordo. Non è stata prevista alcuna relazione finale, ma un report conclusivo risulta essere stato presentato da quasi tutte le Regioni, seppure con tempistiche differenziate.

A tale ultimo riguardo, deve osservarsi che, dopo sei anni, l'amministrazione non è riuscita ad ottenere le relazioni finali di alcune regioni, pur sollecitate dal Dipartimento. Circostanza quest'ultima che si mostra tanto più rilevante, attesa la possibilità che si sia in presenza di ipotesi in cui gli interventi, finanziati per l'intero ammontare, non siano stati realizzati o più semplicemente non siano stati ancora completati. In tal modo, non è stato possibile neppure verificare che le Regioni inadempienti abbiano, in effetti, utilizzato le anzidette risorse entro il termine dell'anno successivo alla loro erogazione, come previsto dalla vigente disciplina.

Con l'intesa del 2 febbraio 2012 sono stati individuati i criteri sulla base dei quali ripartire gli ulteriori 25 mln di euro, la cui erogazione pro quota alle singole Regioni risultava possibile solo a seguito di apposita richiesta, con l'indicazione delle azioni da finanziare in riferimento tanto all'inclusione sociale delle famiglie più svantaggiate (con particolare riferimento a quelle residenti nel Mezzogiorno) quanto alla necessità di diffusione dei servizi per l'infanzia ed alla presa in carico degli utenti degli stessi servizi nonché all'incremento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza integrata.

Sulla base di quanto rappresentato dall'amministrazione, alle voci comprese nello specchio riepilogativo (tab.13), fra i riporti dovrebbero essere ricompresi anche i 10.849.041,00 euro relativi allo stanziamento 2012, in considerazione del fatto che per quell'anno è stato istituito il cap. 899, nel quale dovevano essere appostate solo risorse nazionali, ovvero tutte quelle previste dal piano di riparto di quell'anno. Poiché, come rappresentato dalla stessa amministrazione interpellata sul punto specifico, erano già presenti

sul capitolo in questione risorse, in termini di riporti degli anni precedenti, sono state utilizzate proprio queste ultime per finanziare gli interventi relativi al 2012 di carattere nazionale. In fase istruttoria, altresì, sono state asseverate ulteriori risorse (euro 5.400.000,00 totalmente erogate ai destinatari) destinate alla realizzazione del Premio “*Amico della famiglia*”<sup>36</sup> edizione 2010, finalizzato alla diffusione delle iniziative di particolare significato adottate dagli enti locali (44) e dalle associazioni di settore (108). Oltre a ciò, è stata rammentata la copertura del finanziamento dei progetti di azioni positive per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ex art. 9, l. 8 marzo 2000, n. 53, facenti parte della graduatoria prioritaria dei soggetti privati che avessero conseguito un punteggio utile e che pur essendo ammissibili a finanziamento, non sono stati finanziati per mancanza di risorse, in scadenza alla data dell’8 novembre 2011 (per complessivi euro 6.749.204,44).

Nella seguente tabella si riepilogano gli interventi per Regione in ordine decrescente e gli importi ammessi a finanziamento. Come può osservarsi, la Regione che ha totalizzato il numero di interventi a favore di privati (21) più elevato è stata l’Emilia Romagna, con un importo ammesso a finanziamento, pari a circa 2 milioni di euro, seguita dal Piemonte, che, a fronte di 13 interventi, ha ricevuto 359 mila euro e dalla Lombardia, che, con 12 interventi, ha raggiunto 1,2 milioni di euro di finanziamenti.

Tabella n. 14		Interventi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ex art. 9, l. 8 marzo 2000, n. 53
Numero interventi	Regione	Importo ammesso a finanziamento
21	Emilia Romagna	2.077.327,36
13	Piemonte	358.597,14
12	Lombardia	1.218.675,15
8	Veneto	419.876,86
7	Liguria	418.301,18
5	Friuli V.G.	478.849,87
5	Toscana	334.029,43
3	Campania	176.907,51
3	Trento e Bolzano	92.475,42
2	Abruzzo	168.448,93
2	Lazio	88.185,35
2	Umbria	342.483,73
1	Marche	154.117,65
1	Sardegna	123.466,21
1	Sicilia	294.315,84
<b>87</b>	<b>TOTALE</b>	<b>6.749.204,44</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM.

<sup>36</sup> Si tratta di un premio in denaro bandito per gli anni 2008, 2009 e 2010 a favore di quei progetti aventi ad oggetto interventi a beneficio delle famiglie e dei loro componenti e che sostengono le migliori pratiche in materia di politiche familiari adottate dai datori di lavoro pubblici e privati, con una particolare attenzione ai progetti finalizzati alla lotta alla povertà ed all’esclusione sociale.

Risulta essere stata impegnata nell'annualità 2012, sul cap. 899, la somma di euro 50.000,00 in favore del Comune di Bologna per la realizzazione di alcune attività (elencate nel preventivo di spesa approvato nel luglio 2012 dallo stesso Dipartimento) necessarie allo svolgimento delle funzioni dell'Osservatorio Nazionale per la famiglia, oggetto della Convenzione stipulata in data 18 dicembre 2009. Alla luce di quanto riportato nel verbale del maggio 2013, redatto dalla Commissione di verifica dell'adempimento degli obblighi dedotti nella cennata Convenzione, emerge che le tempistiche di rendicontazione dell'attività svolta da parte del Comune non sono state rispettose dei termini fissati dalla stessa Convenzione, essendo state prodotte relazioni di rendicontazione annuali e non semestrali, in ragione del ritardo nell'approvazione del Piano di attività che per l'anno 2012 è intervenuta solo a luglio dello stesso anno. Dallo stesso verbale emerge, altresì, la carenza della preventiva approvazione da parte del Comitato tecnico scientifico, cessato al 30 luglio 2012 e rinominato solo in data 22 febbraio 2013. In definitiva, la Commissione di verifica ha asseverato la corrispondenza delle attività svolte a quanto programmato e la corrispondenza delle risorse impiegate rispetto a quelle stanziare, ma, non essendo stati utilizzati indicatori di performance, nulla viene precisato in termini di livello di conseguimento degli obiettivi programmati e di qualità dei servizi resi.

<b>Tabella n. 15</b>		
<b>RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2013</b>		
Tipologia di interventi	Settori di intervento	D.M. 27/11/2013
		STANZIAMENTI
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	Funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia di cui all'art. 1 comma n.1250 e n. 1253 della legge 27 dicembre 2006, n.296	150.000,00
	Funzionamento dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia di cui agli artt. 2 e 3 della legge 23 dicembre 1997, n.451	200.000,00
	Finanziamento delle iniziative di conciliazione dei tempi di cura e tempi di lavoro di cui all'art. 9 della legge 8 marzo 2000, n.53 e successive modificazioni ed integrazioni	4.000.000,00
	Sostegno alle adozioni internazionali e funzionamento delle Commissioni Adozioni Internazionali (CAI) di cui alla legge 31 dicembre 1998, n. 476	6.121.426,00
	Risorse destinate alla realizzazione della Conferenza Nazionale della Famiglia di cui all'art. 1, comma 1251 della legge 27 dicembre 2006, n. 296	100.000,00
	Risorse destinate in favore delle famiglie residenti e a basso reddito con nuovi nati	5.750.000,00
	Risorse destinate alle attività strumentali necessarie per l'efficace realizzazione delle iniziative previste dal presente decreto mediante attività di gestione dei siti del Dipartimento e dell'Osservatorio Nazionale della Famiglia, di assistenza tecnica realizzazione work shop formativi nonché attività di studio, ricerca e monitoraggio di supporto specialistico e di valutazione tecnica	600.000,00
	Sub totale	16.921.426,00
	totale	16.921.426,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

## 1.2. Anno 2013

Il provvedimento di riparto delle risorse relative al 2013 è stato adottato in data 25 novembre, in assenza della richiesta intesa in sede di Conferenza Unificata (tenutasi in data 17 ottobre 2013) ma a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri, assunta in data 8 novembre 2013, ai sensi dell'art. 3, c. 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281<sup>37</sup>.

La dotazione complessiva, pari originariamente ad euro 19.784.000,00 euro a termini della tab. C della l. 24 dicembre 2012, n.228 (legge di stabilità 2013), a seguito dei tagli apportati dal d.l. n. 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica, è stata ridotta a 16.921.426,00 euro e risulta a termini del citato provvedimento di riparto distribuita fra le elencate finalità:

- 1) funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia per complessivi euro 150.000,00;
- 2) funzionamento ed attività dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia per euro 200.000,00;
- 3) finanziamento delle iniziative di conciliazione dei tempi di cura e dei tempi di lavoro di cui all'art.9 della legge n.53/2000 fino a 4 mln di euro;
- 4) sostegno alle Adozioni internazionali e funzionamento della Commissione Cai di cui alla legge 31 dicembre 1998, n. 476 fino a 6.121.426,00 di euro;
- 5) realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia di cui al comma 1251 dell'art.1 della legge n.296/2006 per complessivi 100.000,00 euro;
- 6) interventi a favore delle famiglie residenti a basso reddito con nuovi nati fino a 5.750.000,00.

Tuttavia, il tardivo intervento del provvedimento di riparto e della necessaria registrazione non avrebbero consentito, secondo quanto rappresentato dall'amministrazione (nota del 21 luglio 2017), l'adozione entro l'esercizio considerato dei provvedimenti di impegno per

---

<sup>37</sup> L'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281 recante "definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano" recita espressamente: 1.....2.le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. 3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. 4. In caso di motivata urgenza, il Consiglio dei ministri può provvedere senza osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.

l'utilizzo delle risorse stanziato, sebbene, come precisato dalla stessa, il suddetto provvedimento sia divenuto efficace a seguito della registrazione in data 5 dicembre 2013 e dunque ancora con un margine di tempo utile per l'adozione delle misure legate all'impegno delle relative somme.

Le uniche finalità effettivamente perseguite sono state quelle del finanziamento della Commissione per le adozioni internazionali e del pagamento delle spese di trasferta per i componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, convocati ufficialmente per la partecipazione alle sedute tenutesi nel corso dell'anno. Deve rammentarsi, altresì, che il cap. 858 ha subito in corso d'esercizio variazioni di segno negativo per complessivi euro 4.851.131,03 che sono andati ad incrementare i capitoli 518 e 538 in materia di adozioni internazionali.

Per quanto riguarda il cap. 899, destinato a finanziare le iniziative a carattere nazionale, le risorse gestite per l'esercizio considerato sono state pari a 4.138.236,22 euro, a titolo esclusivamente di economie (riporti) provenienti dall'anno precedente e destinate, in particolare, a:

1. l'affidamento alla società *Antares* di uno studio di fattibilità per l'utilizzo sperimentale del telelavoro all'interno della Presidenza del Consiglio, che, come è dato evincere dalla lettura delle premesse del provvedimento di approvazione della lettera contratto, è stata scelta senza procedura di selezione sulla base del solo presupposto che trattasi di società "altamente qualificata nel settore" (euro 37.820,00);

2. la copertura dei costi di gestione del Fondo di credito per i nuovi nati affidato alla CONSAP (euro 240.790,00);

3. la stipula di due Convenzioni con l'Istituto degli Innocenti per la prosecuzione del monitoraggio del piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia rispettivamente per euro 120.000,00<sup>38</sup> ed euro 200.000,00<sup>39</sup>;

---

<sup>38</sup> Convenzione stipulata in data 18 dicembre 2013 della durata 12 mesi per la valutazione del livello di attuazione del Piano straordinario e degli interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi, funzioni svolte nell'ambito delle attività del centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il relativo provvedimento di approvazione e contestuale impegno sul cap.899 è stato adottato in data 19 dicembre 2013.

<sup>39</sup> La Convenzione della durata di un anno è stata stipulata il 12 dicembre 2013 ed ha ad oggetto la realizzazione delle seguenti funzioni:

- mantenimento e sviluppo del sistema di documentazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- sviluppo delle attività di documentazione e monitoraggio sui servizi per l'infanzia;
- mantenimento e sviluppo delle attività di ricerca e statistica;
- proseguimento delle attività di formazione, analisi e promozione;
- proseguimento delle attività editoriali, di stampa e multimediali;
- proseguimento delle attività relative al Segretariato della Rete Europea dei Centri e degli Osservatori;
- servizi all'utenza, segreteria e reference;

4. l'impegno della spesa di 240.000,00 euro relativo alla convenzione stipulata con il suddetto Istituto in data 14 dicembre 2012 per il proseguimento dell'attività di monitoraggio del Piano Nidi ed elaborazione del report relativo al 31 dicembre 2012;

5. la prosecuzione (fino al 30 giugno 2013) nelle more dell'insediamento e dell'avvio delle attività dell'Assemblea e del Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, delle attività previste dalla Convenzione, stipulata in data 18 dicembre 2009, con il comune di Bologna e concernenti la gestione ed il monitoraggio del sito web del predetto Osservatorio (euro 20.500,00);

5. gli impegni relativi all'integrazione dei progetti di azioni positive per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, di cui all'art. 9, l. n. 53/2000, presentati per la scadenza di novembre 2011 (euro 2.255.861,69) ricompresi nell'ampliamento della graduatoria approvata con provvedimento del 21 febbraio 2013;

6. il finanziamento del progetto "La famiglia di fronte al reato: azioni sperimentali a supporto delle famiglie dei minori autori di reati", nel cui ambito il Dipartimento ha stipulato, in data 21 luglio 2013, un accordo di collaborazione con il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile, allo scopo di rafforzare le competenze in materia già acquisite attraverso la sperimentazione sostenuta nei comuni di Ancona, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, Potenza, Reggio Calabria e Sassari con fondi europei, estendendola ai servizi territoriali degli Uffici per i minorenni di Palermo, L'Aquila e Bologna, oltre che nei territori di Roma e Napoli (euro 180.000,00);

7. la realizzazione di un servizio fotografico assegnato, come, peraltro, consentito dall'art.37 del vigente codice dei contratti pubblici, in assenza di procedura selettiva, avente ad oggetto un percorso storico documentale sulle tematiche dell'evoluzione della famiglia italiana nel xx secolo; servizio, originariamente destinato alla realizzazione della Conferenza nazionale sulla famiglia, e che deve trovare ancora una valida destinazione d'uso (euro 24.400,00); spesa gravante sul cap. 899;

8. la compartecipazione alle spese per l'organizzazione della 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> edizione del Festival della famiglia in collaborazione con l'Agenzia per la famiglia della Provincia Autonoma di Trento, il Distretto "Famiglia Alto Garda" ed il Comune di Riva del Garda (euro 50.057,18 ed euro 4.999,56);

9. lo svolgimento da parte di Invitalia Spa delle procedure di supporto tecnico-scientifico all'attività di valutazione dei progetti concernenti il sostegno alle famiglie per la conciliazione

- 
- attività trasversali.

dei tempi di vita e di lavoro, in forza di un'apposita proroga di quattro mesi della Convenzione sottoscritta tra il Dipartimento e l'anzidetta società in data 15 giugno 2011 (euro 77.776,00);

10. il conferimento dell'incarico annuale di collaborazione ad un professionista per attività di supporto tecnico alla gestione delle criticità sulle attività di conciliazione, supporto tecnico-contabile alle predette attività in ottica di flessibilizzazione dell'orario di lavoro, supporto all'implementazione delle procedure per la gestione del telelavoro e supporto tecnico-finanziario all'implementazione del Piano di azione e coesione anno 2013 (euro 8.470,00);

11. il rimborso delle spese di missione per i componenti dell'Osservatorio nazionale per la famiglia (euro 2.092,00).

Si osserva, conclusivamente, il susseguirsi delle convenzioni stipulate dal Dipartimento con l'Istituto degli Innocenti relative alle attività di supporto allo stesso Dipartimento e di monitoraggio della realizzazione del Piano straordinario per i servizi educativi alla prima infanzia nonché del Piano nidi, non sempre riferite in modo chiaro a periodi consecutivi, con la conseguente possibile sovrapposizione di durata e soprattutto di obiettivi gestionali fra le diverse convenzioni.

Oltre a ciò, gli interventi più squisitamente istituzionali rimessi alle finalità istitutive del Fondo appaiono decisamente limitati e nell'annualità considerata irrealizzati, a causa delle tempistiche di adozione dei provvedimenti di programmazione. Si fa riferimento specificamente ai 4 mln di euro destinati alle iniziative per la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, di cui all'art.9 della l. n.53/2000, come pure ai 5,8 mln di euro destinati alle famiglie residenti a basso reddito con nuovi nati. Della complessiva dotazione finanziaria iniziale pari a 950 mila euro sono stati destinati a spese di funzionamento tanto degli Osservatori nazionali quanto del Dipartimento.

Si osserva, altresì, che l'erogazione del saldo dell'annualità considerata a favore del Comune di Bologna, in forza della Convenzione in essere dal 2009, è intervenuta a seguito della richiesta formulata dal Capo Dipartimento, nella quale l'Amministrazione si è limitata a riferire il monte ore complessivo delle unità di personale impiegate, senza dettagliare, in alcun modo, l'attività svolta ed i risultati conseguiti. Non sono emersi dalle risultanze dell'istruttoria relative al 2013 elementi utili alla valutazione delle iniziative riguardanti le anzidette convenzioni.

<b>Tabella n. 16 RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2014</b>			
<b>Tipologia di interventi</b>	<b>Settori di intervento</b>	<b>D.M. 29/08/2014</b>	<b>D.M. ....</b>
		<b>STANZIAMENTI</b>	<b>RIMODULAZIONE</b>
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	Risorse destinate al finanziamento delle iniziative di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di cui all'art.9 della legge 8 marzo 2000, n. 53 e successive modificazioni ed integrazioni: predisponendo gli avvisi in accordo con le regioni	3.000.000,00	2.895.248
	Risorse destinate al sostegno delle adozioni internazionali e a garantire il funzionamento delle adozioni internazionali (CAI) di cui alla legge 31 dicembre 199, n. 476:	8.000.000,00	0
	Risorse destinate a promuovere iniziative in materia di politiche familiari da realizzare anche attraverso la stipula di intese con altre pubbliche amministrazioni enti locali, imprese ed associazioni:	695.298,00	695.298,00
	<b>Sub totale</b>	<b>11.695.298,00</b>	<b>3.590.546,00</b>
<i>Risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali</i>	Risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali, in base all'art. 1 commi 1259 e 1260, della legge 27 dicembre 2006 n.296: per finanziare attività a favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali.	5.000.000,00	
	<b>Sub totale</b>	<b>5.000.000,00</b>	
	<b>Totale</b>	<b>16.695.298,00</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

### 1.3. Anno 2014

Le risorse per l'anno 2014 sono state distribuite, alla luce dell'intesa intervenuta in data 5 agosto 2014, con provvedimento in data 29 agosto dello stesso anno, per finalità aventi dimensione nazionale ma anche regionale. Le risorse originariamente stanziare dalla l. 27 dicembre 2013, n. 147, tab. C (legge di stabilità per il 2014) erano pari a 20.916.054,00 e sono state oggetto di riduzioni per complessivi euro 4.220.806,00.

Il complessivo plafond pari ad euro 16.695.248,00 è stato distribuito per la maggior parte per iniziative di competenza statale ed, in particolare, 3 milioni di euro sono stati inizialmente destinati alla realizzazione di iniziative a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ai sensi dell'art. 9 della l. n. 53/2000, ridotti con successivo provvedimento del Mef del 31 dicembre 2014, adottato ai sensi della l. 6 giugno 2013, n. 64, ad euro 2.895.248,99. Lo stanziamento iniziale di 695.248,00 euro, finalizzato al finanziamento di iniziative in materia di politiche di sostegno alla famiglia, nonché alla stipula di convenzioni con altre pubbliche amministrazioni, enti locali, imprese ed associazioni è stato, con lo stesso provvedimento, azzerato.

Infine, gli 8 milioni di euro per le adozioni internazionali (Cai) risultano ridotti a 7,2 milioni in ragione della restituzione dell'anticipo di cassa pari ad 800 mila euro, utilizzato dalla stessa Commissione per esigenze non procrastinabili (sul punto v. cap. IV, par. 2.4).

Le anzidette risorse, analogamente a quanto accaduto per l'anno 2013, risultano ridotte sul cap.858 e distribuite, con apposito provvedimento di variazione di bilancio del 19 dicembre 2014, per un importo complessivo di euro 4.851.131,03 fra i capitoli 518 "spese per l'esecuzione della Convenzione dell'Aja per la tutela dei minori per euro 4,7 milioni e 538 "Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali" per euro 2,5 milioni.<sup>40</sup>

Alle Regioni sono stati attribuiti 5 milioni di euro a favore di iniziative per la prima infanzia e le responsabilità genitoriali, che risultano ripartiti sulla base dei criteri di cui al fondo nazionale per le politiche sociali (FPS)<sup>41</sup>, prevedendo un cofinanziamento per una quota pari almeno al 20 per cento (cfr. tav.). L'unica Regione alla quale non risultano erogate le risorse

---

<sup>40</sup> I provvedimenti reiterati di variazione negativa del capitolo di bilancio 858 appaiono dimostrativi della volontà di riservare una parte consistente delle risorse alla gestione della CAI in modo autonomo, sottraendole, di fatto, alla massa delle risorse del Fondo finalizzate in modo generico alle politiche per la famiglia. Volontà che ha trovato concreta realizzazione nell'adozione delle disposizioni che hanno previsto il trasferimento delle competenze di gestione del Fondo direttamente alla Presidenza del Consiglio.

<sup>41</sup> Le percentuali di riparto vedono al primo posto la Lombardia (14,15%) seguita dalla Campania (9,98%) dalla Sicilia (9,19%) e dal Lazio (8,60%). Le somme partitamente assegnate alle Regioni sono quelle di seguito indicate:

pari a 499.000,00 euro è la Campania. Le stesse sono state successivamente ricomprese nella ripartizione 2015.

L'assegnazione delle risorse è stata affidata, come prassi, al Dipartimento sulla scorta della richiesta presentata da parte delle Regioni, entro il termine indicato dal provvedimento, e concernente le azioni che con le predette risorse le stesse intendevano realizzare. Il Dipartimento è stato chiamato a provvedere, come di consueto, al successivo monitoraggio della realizzazione dei progetti sulla base dei dati comunicati dalle Regioni, individuati da un apposito Gruppo paritetico, costituito da rappresentanti dello stesso Dipartimento, del Ministero del lavoro, nonché degli enti territoriali.

Le economie maturate sul cap. 858 nei precedenti esercizi, secondo quanto riportato dall'amministrazione, sono state utilizzate per:

- a. la prosecuzione della sperimentazione del *Family audit* con la Provincia autonoma di Trento. Al riguardo, è bene precisare che esso rappresenta l'unica forma di monitoraggio a livello aziendale delle ricadute prodotte dalle misure di conciliazione famiglia-lavoro e l'anzidetta Provincia si è quotata come ente di certificazione a livello nazionale <sup>42</sup>in materia di iniziative assunte dalle aziende al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro e di certificazione degli standard conseguiti dalle stesse. A tal fine, è stato adottato il Protocollo d'Intesa con il quale il Dipartimento si è impegnato a sostenere la sperimentazione dello standard *Family Audit*<sup>43</sup>, oltre che a predisporre un apposito bando per la selezione di massimo 50 aziende e organismi *no profit*. Questi ultimi hanno partecipato alla sperimentazione, peraltro ricompresa nel Piano nazionale per la famiglia (euro 350.000,00); la Provincia, per parte sua, si è impegnata a fornire le risorse umane, professionali e strumentali necessarie al processo di trasferimento del predetto standard ed una partecipazione finanziaria pari a 100.000 euro;
- b. la conclusione di due ulteriori convenzioni con l'Istituto per gli Innocenti di Firenze per il monitoraggio rispettivamente del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (alla cui stipula ha preso parte anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con oneri a carico del proprio bilancio di pari importo) e del piano nidi (rispettivamente euro 249.995,00 e euro 180.000,00).

---

<sup>42</sup> Le Province autonome risultano essere fuoriuscite dalla distribuzione delle risorse del fondo dall'esercizio 2010 in poi. Infatti, si come si legge nelle premesse dei provvedimenti sia del 2014 che del 2015, a decorrere dal 1 gennaio 2010, le province autonome sono state escluse dalla partecipazione alla suddivisione delle risorse distribuite a valere su fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni.

<sup>43</sup> Sul punto vedi nota 33

Le risorse appostate per lo stesso esercizio sul cap. 899 e interamente costituite da economie dell'esercizio precedente sono state finalizzate, sulla base di quanto riportato dall'amministrazione, alle azioni di seguito indicate:

1. pagamento delle missioni per la partecipazione alle riunioni dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (euro 4.365,34);

2. stipula di due convenzioni in data 28 novembre 2014 con il Formez, al fine di realizzare le iniziative *Family lab* e *Family Line* (rispettivamente euro 400.000,00 e euro 300.000,00). La prima convenzione, di durata 15 mesi, ha avuto ad oggetto il progetto *Family lab: Cooperare per un welfare sostenibile ed abilitante*, articolato in quattro linee di azione<sup>44</sup> e teso a supportare il Dipartimento nella creazione di reti orizzontali e verticali fra gli operatori pubblici impegnati nelle politiche familiari presso le amministrazioni sia centrali che locali, nella creazione e messa a disposizione di una rete di comunicazioni fra i diversi soggetti istituzionali impegnati nel settore delle politiche della famiglia. La seconda convenzione, di durata anch'essa ultrannuale (15 mesi per tutte le linee di attività, fatta eccezione per le linee 2 e 4), ha avuto ad oggetto il progetto "*Family Line: Linea Amica della famiglia*" che risulta articolato in diverse linee di intervento<sup>45</sup> individuate in modo coerente con il Piano nazionale della Famiglia e sostanzialmente rivolte a facilitare l'accesso da parte delle famiglie ai servizi erogati dalle amministrazioni locali e centrali e sviluppare attività di valutazione e monitoraggio dei servizi pubblici alle famiglie a supporto delle decisioni politiche.

<sup>44</sup> Le linee di azione in cui risulta articolato il progetto Family Lab sono riassunte nel piano finanziario di seguito riportato:

Piano finanziario programma Family Lab		
<b>Linea 1</b>	progettazione, implementazione e gestione del sito istituzionale e di progetto	60.000,00
<b>Linea 2</b>	"coltivare saperi" produzione di percorsi di attuazione del welfare familiare	100.000,00
<b>Linea 3</b>	autovalutazione e catalogo esperienze	80.000,00
<b>Linea 4</b>	comunicazione e informazione	100.000,00
	direzione e valutazione	20.000,00
	spese generali + preparazione	40.000,00
<b>Totale</b>		400.000,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Pcm

<sup>45</sup>Le linee di azione in cui risulta articolato il progetto Family Line sono riassunte nel piano finanziario di seguito riportato:

Piano finanziario programma Family Line		
<b>Linea 1</b>	definizione degli ambiti di intervento e costruzione della knowledge base	40.000,00
<b>Linea 2</b>	progettazione e implementazione del portale FamilyLine	30.000,00
<b>Linea 3</b>	organizzazione ed implementazione di un contact center di risposta al cittadino	100.000,00
<b>Linea 4</b>	costruzione di un network di amministrazioni	50.000,00
<b>Linea 5</b>	progettazione ed elaborazione di rapporti mirati	50.000,00
	direzione e valutazione	10.000,00
	spese generali + preparazione	20.000,00
<b>Totale</b>		300.000,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Pcm

3. compartecipazione alle spese per l'organizzazione della 3<sup>a</sup> edizione del Festival della Famiglia, in collaborazione con l'Agenzia per la Famiglia della Provincia Autonoma di Trento (euro 9.998,51) che, in considerazione delle restrizioni delle spese correnti nelle pubbliche amministrazioni, è stata limitata alle spese relative alla fornitura dei servizi strettamente connessi all'allestimento della sala convegni.

Tabella n. 17 RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2015		
Tipologia di interventi	Settori di intervento	D.M. 14/10/2015
		STANZIAMENTI
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	Risorse destinate al finanziamento delle iniziative di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di cui all'art. 9 della legge 8 marzo 2000 n.53 e successive modificazioni ed integrazioni	3.104.752,00
	Risorse destinate alle commissioni adozioni internazionali(CAI)prevista dalla legge 31 dicembre1998, n. 476: di cui almeno € 5.000.000 da destinare al sostegno delle adozioni internazionali ai sensi dell'art. 1 comma132 della legge 23 dicembre 2014 n.190	8.000.000,00
	Risorse destinate alla realizzazione di interventi in materia di politiche familiari	4.430.012,00
	<b>Sub totale</b>	<b>15.534.764,00</b>
Risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali	Risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali in base all'art. 1 commi 1250 e 1260 della legge 27 dicembre 2006 n.296 € 5.000.000,00 per finanziare attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali come previste dalle proprie programmazioni regionali che abbiano carattere innovativo rispetto alle azioni poste in essere con le risorse assegnate con i riparti del fondo per le politiche della famiglia dei precedenti anni, nonché attività a favore della nascita e dello sviluppo laddove presenti, dei Centri per le famiglie.	5.000.000,00
	<b>Sub Totale</b>	<b>5.000.000,00</b>
	<b>Totale</b>	<b>20.534.764,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

#### **1.4. Anno 2015**

Le risorse stanziare dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190 , tab. C erano pari a 18.261.738,00 euro e sono state incrementate di euro 5.000.000,00 in forza dell'art. 1, c. 132, della stessa legge di stabilità per il 2015, ma successivamente decurtate per l'importo complessivo di euro 2.726.974,00.

Pertanto, la somma complessiva ripartita per l'annualità 2015 con provvedimento in data 14 ottobre 2015 è pari ad euro 20.534.764,00. Il decreto ministeriale ha attribuito agli interventi di competenza statale complessivi 15.534.764,00 euro di cui: 3.104.752,00 euro per iniziative di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ex art.9 l.n.53/2000; 8 mln di euro alla Commissione Adozioni Internazionali (Cai), almeno 3 dei quali da destinare al sostegno delle adozioni.

Le restanti risorse statali, pari ad euro 4.430.012,00 risultano finalizzate alla realizzazione di interventi in materia di politiche familiari. Sulla base di quanto riferito dall'Amministrazione, occorre osservare, tuttavia, che non sarebbero state utilizzate risorse per la realizzazione di iniziative ex art.9, l.n.53/2000, giacché gli impegni dell'esercizio hanno riguardato, innanzitutto, la quota destinata alla Cai, pari ad 8 milioni di euro, oggetto di specifico provvedimento di variazione, che ha destinato le risorse del cap.858 al cap. 518 riguardante le spese per l'esecuzione della convenzione stipulata all'Aja, nonché al cap. 538 relativo al fondo per il sostegno delle adozioni internazionali.

Con le risorse dell'annualità si è provveduto altresì, alla stipula di due convenzioni con l'Istituto degli Innocenti di Firenze. La prima convenzione, siglata in data 21 dicembre 2015, ha avuto ad oggetto il proseguimento delle funzioni di cui all'art. 3 del d.p.r. 14 maggio 2017, n. 103<sup>46</sup>, consistenti, fra l'altro, nel supporto tecnico-scientifico all'Osservatorio nazionale per l'infanzia ed alle Amministrazioni centrali e nelle attività di stampa e multimediali per complessivi 499.990,00 euro, dei quali 249.995,00 a carico del Dipartimento e la restante parte a carico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il 50 per cento circa dei costi è stato

---

<sup>46</sup> Le attività affidate dalla Convenzione all'Istituto degli Innocenti, quale organismo esercitante le funzioni dell'Osservatorio nazionale, di cui all'art. 3 del d.p.r. n.103/2007, sono riassumibili nei punti di seguito elencati:

- a. raccolta della normativa vigente in materia sia a livello nazionale che locale ed internazionale;
- b. mappatura regionale dei servizi pubblici e privati forniti alla prima infanzia;
- c. analisi delle condizioni dell'infanzia ivi comprese quelle relative ai soggetti in età evolutiva;
- d. predisposizione schema relazione ex art. 1, c.6, d.p.r. n. 103/2007;
- e. formulazione proposte progetti pilota;
- f. diffusione della conoscenza degli interventi forniti dalle amministrazioni;
- g. pubblicazione periodica dei bollettini di informazione.

rappresentato dalle spese sostenute per forniture di beni e servizi ed una somma complessiva di 223.400,00 euro è stata destinata alla copertura degli oneri per risorse professionali. Agli incarichi esterni sono stati destinati 94.500,00 euro.

In data 22 dicembre 2015 è stata stipulata una seconda convenzione con lo stesso Istituto degli Innocenti relativa al proseguimento dell'attività di monitoraggio del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia per un importo pari a 200.000,00 euro. La Convenzione ha ad oggetto l'attività di monitoraggio ai fini della valutazione del livello di attuazione del Piano straordinario, oltre che la predisposizione di un manuale di orientamento alla buona progettazione e gestione dei servizi educativi per l'infanzia.

I filoni di attività sono gli stessi delle precedenti convenzioni, ovvero: **a.** l'assistenza al Dipartimento, consistente nel supporto alle attività di segreteria organizzativa e la collaborazione all'aggiornamento della banca dati; **b.** il monitoraggio sui servizi educativi per l'infanzia estrinsecantesi nella revisione ed aggiornamento della scheda di rilevazione per la raccolta dati da parte delle Regioni e allestimento del data base; **c.** la realizzazione di un manuale di orientamento alla buona progettazione, che contiene indicazioni su come debba essere svolta, attraverso le fasi di completamento e validazione del sommario dei contenuti, la raccolta e armonizzazione editoriale dei contributi, la progettazione grafica e impaginazione dei testi per la pubblicazione in edizione on line.

Per le attività di competenza regionale e degli enti locali il provvedimento di riparto annuale destina 5 mln di euro per finanziare attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali come previste dalle programmazioni regionali, subordinando l'ammissibilità a finanziamento dei progetti ad una *conditio sine qua non* consistente nel carattere innovativo degli stessi rispetto alle azioni poste in essere con le risorse assegnate negli anni precedenti. Le risorse regionali possono essere destinate anche ad attività a favore della nascita e dello sviluppo dei Centri per le famiglie.

I progetti devono essere cofinanziati da parte delle regioni per una quota pari almeno al 20 per cento.

I finanziamenti, come previsto dal provvedimento di ripartizione, devono essere concessi dal Dipartimento sulla base di una richiesta motivata, da inoltrare entro una data certa (30 ottobre 2015) con allegati una scheda concernente il piano di massima delle attività da finanziare comprensive di un cronoprogramma e la copia della deliberazione della Giunta regionale di approvazione della programmazione.

Per le finalità del monitoraggio le Regioni sono tenute a trasmettere una scheda da

sottoporre al vaglio del Gruppo paritetico<sup>47</sup> sull'attuazione dei progetti finanziati e una scheda sui centri per la famiglia effettivamente presenti sul territorio. Sulla base di tali rilevazioni il Dipartimento e per esso l'Istituto degli Innocenti ha predisposto la relazione annuale sugli esiti (cfr. *infra* cap. V, par. 3).

Tutti i fondi sono stati trasferiti alle Regioni ad eccezione di quelli destinati alla Basilicata (61.500,00 euro) che sono stati disimpegnati, in ragione del mancato rispetto dei termini previsti per la presentazione dell'apposita domanda corredata dalla necessaria documentazione.

Per quanto riguarda le risorse del cap. 899 relative all'esercizio e costituite esclusivamente da economie, l'Amministrazione riferisce che le stesse sono state utilizzate per l'organizzazione della 4<sup>a</sup> edizione del Festival della Famiglia (euro 14.999,90) e per l'abbonamento on line all'European social network<sup>48</sup> (965,00 euro), oltre a 625,00 euro destinati al rimborso spese di missione per i membri dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

---

<sup>47</sup> Il Gruppo paritetico, sulla scorta di quanto stabilito dall'art.2 del decreto di riparto (d.m. 29 agosto 2014), risulta essere costituito da due rappresentanti del Dipartimento, un rappresentante del Ministero del lavoro, due rappresentanti delle regioni, un rappresentante dell'ANCI.

<sup>48</sup> L'European Social network è gestito in via esclusiva dalla Società Victoria House, avente sede nel Regno Unito, e costituisce una rete in rapida espansione di organizzazioni e persone chiave per la realizzazione dei servizi sociali in Europa.

Tabella n. 18 RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2016		
Tipologia di interventi	Settori di intervento	D.M. 17/06/2016
		STANZIAMENTI
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale	<i>Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale</i>	7.668.618,00
	<b>Sub totale</b>	<b>7.668.618,00</b>
<i>Risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali</i>	<i>Finanziamento attività a favore della natalità</i>	7.500.000,00
	<b>Sub totale</b>	<b>7.500.000,00</b>
	<b>totale</b>	<b>15.168.618,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri

## 1.5. Anno 2016

Le risorse assegnate dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208 sono state pari a euro 5.359.227,00, a seguito della riduzione (pari a 15 mln di euro) della dotazione finanziaria del Fondo introdotta, a partire proprio dal 2016, in forza dell'art. 1, c. 412 della stessa legge di stabilità.

Il *plafond* di risorse complessivamente distribuite sulla base dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata del 9 giugno 2016, con provvedimento del 17 giugno 2016, ammonta ad euro 15.168.618,00<sup>49</sup> ed è il risultato del recupero di risorse (circa 4,1 mln di euro con provvedimento del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio e circa 6 mln recuperati con lo stesso decreto di riparto) stanziati nei provvedimenti adottati nelle annualità precedenti e non ancora impegnate, che hanno dato luogo ad economie destinate alla realizzazione delle iniziative di conciliazione dei tempi di cura e di lavoro.

Le economie (riporti), sulla base di quanto rappresentato dall'amministrazione, risultano essere state destinate all'assunzione dell'impegno relativo all'Accordo di collaborazione con l'Università degli Studi di Trento per l'attribuzione di un assegno di ricerca sul tema: *Coppie e genitorialità...* per onorare la memoria della dr.ssa Valeria Solesin (euro 61.800,00), che aveva nell'ambito delle sue pubblicazioni dedicato particolare attenzione alle misure adottate in Francia ed in Italia per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nei confronti dei genitori.

Inoltre, le risorse stanziati con provvedimento di riparto del 2013 per l'ammontare complessivo di euro 5.750.000,00 sono state riversate sul cap. 894 "Fondo nuovi nati" ed in particolare sul conto corrente di tesoreria del Mef, per essere destinate ad alimentare il Fondo carta acquisti, in forza di quanto previsto dal d.m. del 23 giugno 2016. Quanto riferito a tal proposito dall'amministrazione suscita perplessità in ordine alla possibilità di considerare correttamente applicato l'istituto del riporto che, come si rammenta, può essere adoperato entro il secondo esercizio successivo a quello di stanziamento (vedi nota 12), ma anche in relazione alla diversa utilizzazione di risorse di importo già così contenuto a fronte dei molteplici fini per i quali il Fondo è stato istituito.

Per le iniziative di competenza statale, come riportato nella tab. 10 sono stati stanziati

---

<sup>49</sup> L'ammontare distribuito per il 2016 è determinato dalla somma di quanto stanziato per la predetta annualità pari ad euro 5.359.227,00 come ridotto in corso d'esercizio (- 290.609,00 euro) e successivamente integrato con provvedimento del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2016 (+ 4.100.000,00 euro). Alla somma di euro 9.168.968,00 devono aggiungersi le risorse di competenza statale stanziati in precedenti esercizi e non utilizzate, pari a 6 mln di euro.

complessivi euro 7.668.618,00 mentre alle Regioni sono stati destinati 7,5 mln di euro con una finalizzazione rivolta, in particolare, a favorire la natalità (ad es. bonus per i nuovi nati e sostegno ai servizi per la prima infanzia).

Le risorse del cap. 899, anche per l'esercizio considerato costituite solamente da economie, sono state destinate alla copertura delle spese di missione per i componenti dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia per euro 3.380,76.

Anche nel corso del 2016, l'amministrazione ha curato il monitoraggio degli interventi posti in essere dalle Regioni con l'utilizzo delle risorse del Fondo relative agli anni 2014 e 2015, sulla base dei criteri stabiliti nei decreti di riparto. La scheda di monitoraggio, inviata nel mese di aprile 2016 alle Regioni è stata articolata in tre aree: a) anagrafica; b) economico-finanziaria; c) reportistica delle attività effettivamente realizzate rispetto agli obiettivi prefissati. Il Dipartimento ha svolto una costante attività di tutoraggio nei confronti delle Regioni per la compilazione della scheda e si è tenuta in contatto con gli Uffici regionali competenti per consentire la soluzione dei dubbi insorti, sia in fase compilativa che in fase di raccolta dei dati. In tal modo, è stata effettuata una prima analisi focalizzata su finanziamenti erogati, programmati ed utilizzati. Come riferito dall'amministrazione, sono stati raccolti ed elaborati dati riguardanti: attività previste, risultati attesi, attività realizzate e beneficiari in termini di numero e tipologia.

Al riguardo, non può sottacersi che, sebbene possa essere espresso un giudizio positivo in merito all'effettuazione di un monitoraggio sulle attività poste in essere dalle Regioni con le risorse del Fondo, tuttavia, gli elementi raccolti non sembrerebbero essere stati in grado di consentire una verifica effettiva del conseguimento degli obiettivi attesi. Deve considerarsi, altresì, che le aree di approfondimento per le diverse Intese, in base alle quali le risorse sono state annualmente ripartite, sembrano orientate in termini decisamente propositivi e trattano gli obiettivi attesi alla stregua delle attività previste e le attività realizzate non risultano essere comparate con i risultati conseguiti.

Un monitoraggio specifico è stato, tuttavia, condotto con riferimento alle attività poste in essere dalle Regioni per progetti a favore dell'infanzia e delle responsabilità genitoriali, oltre che per quelli relativi alla nascita ed allo sviluppo dei Centri delle famiglie, a cura dell'Istituto degli Innocenti.

<b>Tabella n. 19</b>		
<b>RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2017</b>		
<b>Tipologia di interventi</b>	<b>Settori di intervento</b>	<b>D.M. 04/07/2017</b>
		<b>STANZIAMENTI</b>
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale		0
	<b>subtotale</b>	0
<i>Risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali</i>	Interventi volti a favorire la natalità	2.780.032,00
	<b>subtotale</b>	2.780.032,00
	<b>totale</b>	<b>2.780.032,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri

## 1.6. Anno 2017

Le risorse assegnate ai sensi delle disposizioni recate dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 “Bilancio di previsione dello Stato per l’esercizio finanziario 2017 bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019” erano pari a 5.144.858,00 euro e sono state stanziare sul cap. 858 dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri. Successivamente sono state ridotte, in forza di due distinti provvedimenti, per un ammontare complessivo di euro 2.364.826,00 e completamente destinate alle Regioni in forza di quanto disposto dal provvedimento di ripartizione del 4 luglio 2017.

Alle anzidette Regioni le risorse relative all’annualità sono state distribuite con successivi provvedimenti, fatta eccezione per Basilicata e Calabria che non hanno prodotto, entro i termini fissati (30 settembre 2017), l’apposita istanza con il consueto corredo di documentazione.

Il provvedimento di riparto delle risorse del Fondo per il 2017 (pari a euro 2.780.032,00) ha stabilito, fra le altre cose, che le Regioni dovessero impegnarsi a cofinanziare con una quota pari almeno al 20 per cento, i progetti e le attività da realizzare. Le finalità per le quali poteva essere prodotta istanza di finanziamento erano riconducibili principalmente al sostegno della natalità, secondo le modalità indicate nello stesso provvedimento di riparto.<sup>50</sup>

Le risorse destinate alle Province autonome di Trento e di Bolzano, rese indisponibili ai sensi dell’art. 2, c.109, l. 23 dicembre 2009, n.191, sono state versate all’entrata dello Stato (cap. 2368 art.6)

Le economie riportate dal precedente esercizio, pari ad euro 10.786.835,00, sono state destinate a finalità nazionali ed in particolare a:

a. la stipula di una convenzione con l’Istituto degli Innocenti di Firenze, intervenuta in data 10 aprile 2017 (con scadenza 15 febbraio 2018), ai fini della collaborazione e del supporto tecnico-scientifico al funzionamento dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia e per la verifica della realizzazione del Piano straordinario di sviluppo dei servizi socioeducativi. Le diverse linee di attività pianificate sono riassumibili nei punti di seguito

---

<sup>50</sup> Il citato provvedimento prevedeva che: la richiesta formulata dalle Regioni in formato elettronico dovesse essere completata dalla delibera di Giunta che approva il programma e la partecipazione al finanziamento. L’erogazione poi doveva avvenire in un’unica soluzione alla presentazione della documentazione entro e non oltre il 30 settembre 2017. Le risorse delle Regioni inadempienti sarebbero state ripartite fra le altre secondo i criteri previsti dallo stesso provvedimento. Le Regioni risultavano, altresì, tenute a comunicare al Dipartimento tutti i dati necessari al monitoraggio e in particolare i trasferimenti effettuati, le attività svolte ed i progetti finanziati.

riportati: **a.** prosecuzione delle attività di monitoraggio sui servizi socio-educativi per l'infanzia portati avanti dalle Regioni, in particolare quelli relativi all'Intesa 80/CU/2016; **b.** attività di monitoraggio delle iniziative dei comuni con individuazione di best practices e rapporto conclusivo; **c.** aggiornamento del manuale dei servizi educativi per l'infanzia e diffusione on line; **d.** supporto tecnico scientifico all'Osservatorio nazionale sulla famiglia per la rielaborazione del materiale prodotto dai quattro gruppi tematici che hanno svolto il loro lavoro in vista della Conferenza Nazionale sulla famiglia del 28 e 29 settembre 2017. Il costo complessivo sostenuto dall'amministrazione per la predetta convenzione è stato pari ad euro 200.000,00.

**b.** la stipula di un'ulteriore convenzione con il predetto Istituto in pari data (con un costo complessivo pari ad euro 218.000,00), al fine di consentire la collaborazione fra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Istituto per la realizzazione delle attività di competenza dell'Osservatorio nazionale per la famiglia e per lo sviluppo del nuovo Piano nazionale<sup>51</sup>. I principali filoni di attività riguardano: **a.** la collaborazione al funzionamento del predetto Osservatorio; **b.** concorso alle elaborazioni sulle attività regionali finanziate a valere sul Fondo; **c.** ricognizione delle buone pratiche poste in essere dai comuni a favore delle famiglie, con aggiornamento della banca dati on line; **d.** aggiornamento del manuale di orientamento alla buona progettazione e gestione dei servizi educativi per l'infanzia (avente ad oggetto, fra l'altro, l'analisi dei tassi di copertura dei nidi e dei servizi integrativi, oltre che dei tassi di copertura delle scuole d'infanzia) e la collaborazione per l'elaborazione delle tematiche oggetto della Conferenza nazionale sulla famiglia, che si è tenuta nel mese di settembre (v. *infra* cap. IV par.2.4); **e.** approfondimento sugli orfani i crimini domestici;

**c.** una terza Convenzione, siglata in data 29 dicembre 2017, con scadenza 15 dicembre 2018, ha avuto ad oggetto la realizzazione delle attività di cui all'art. 3, c. 1, d.p.r. 14 maggio 2007, n. 103 che, secondo il chiaro disposto del decreto ministeriale, 9 dicembre 1998, possono essere affidate all'Istituto<sup>52</sup> e che nella specifica Convenzione sono declinate nelle aree di attività di seguito elencate: **a.** collaborazione e supporto tecnico scientifico al funzionamento dell'Osservatorio per l'infanzia, assistenza tecnico scientifica (prodotti: supporto organizzativo dal lunedì al venerdì, *reference* tecnico scientifico, invio documentazione e elaborazione di dossier); **b.** raccolta di documentazione compresa l'attività di apertura al pubblico della biblioteca dell'Istituto anche via web per un costo di euro 94.200,00; **c.** statistica,

---

<sup>51</sup> Si rammenta, al riguardo, che l'ultimo Piano nazionale, tuttora vigente, risale al 2012.

<sup>52</sup> Al riguardo, il provvedimento di approvazione della Convenzione cita i precedenti rappresentati dall'atto in data 1° luglio 1999 e dai successivi rinnovi.

analisi e monitoraggio sui servizi educativi per l'infanzia portati avanti dalle Regioni, in particolare, quelli previsti dall'Intesa 80/CU/2016, per euro 62.100,00; d. editoria, comunicazione e web (aggiornamento del sito dei minori almeno ogni 48 ore, gestione pagine facebook, assistenza al sito h24). Rientra negli adempimenti dedotti in Convenzione anche il supporto organizzativo agli enti locali nell'erogazione dei servizi sociali ed il proseguimento della ricognizione sulle buone pratiche, con l'aggiornamento della banca dati on-line sui servizi ed interventi promossi dagli stessi enti locali a favore della famiglia e dell'infanzia, oltre all'aggiornamento del Manuale dei servizi educativi per l'infanzia ed alla realizzazione di un approfondimento sugli orfani di crimini domestici;

d. la stipula di un contratto (su piattaforma Mepa), in data 28 agosto 2017, con la soc. EGA s.r.l. per l'affidamento di servizi di supporto all'organizzazione della III Conferenza nazionale sulla famiglia, tenutasi a Roma nei giorni 28 e 29 settembre 2017 (euro 120.459,75), con relativo atto aggiuntivo sempre su piattaforma Mepa per euro 6.273,03, destinati a servizi alberghieri e di ristorazione per i partecipanti alla Conferenza;

e. la sigla di un accordo di collaborazione con il Cnr, in data 21 dicembre 2017, finalizzato alla definizione di cinque rapporti tematici relativi alle politiche demografiche e familiari nel contesto europeo sulla base di un progetto di massima (non ricompreso come allegato alla documentazione del fascicolo istruttorio) e di un piano finanziario che il Cnr avrebbe dovuto sostituire entro trenta giorni successivi alla stipula dell'accordo con la progettazione definitiva (costo complessivo pari ad euro 135.500,00);

f. la stipula di un contratto (sulla piattaforma Mepa), in data 20 dicembre 2017, con l'Istituto per la Ricerca Sociale (Irs) per l'affidamento di specifici servizi di accompagnamento tecnico scientifico a supporto della definizione e redazione degli interventi previsti dal PON "Inclusione" Asse prioritario 3 "sistemi e modelli di intervento sociale, per euro 38.500,00;

g. la stipula di un accordo di collaborazione con l'Istituto degli Innocenti per la realizzazione di attività di competenza dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza come previste dal IV Piano nazionale d'azione<sup>53</sup> (euro 249.727,50), Tali attività risultano consistenti, in particolare in: a. assistenza tecnico scientifica (prodotti: supporto organizzativo dal lunedì al venerdì, *reference* tecnico scientifico, invio documentazione e elaborazione di dossier oltre alla predisposizione della bozza del Quarto Piano di azione non

---

<sup>53</sup> Sul punto cfr. relazione in materia di gestione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza approvata con delibera della Sezione n. 15/2018/G.

ancora pervenuta a definizione); **b.** documentazione compresa l'attività di apertura al pubblico della biblioteca dell'Istituto e consultazione della documentazione in sede e via web (prodotti: 4 numeri di rassegna bibliografica, 4 supplementi tematici, acquisizione e catalogazione di libri, ricerche tematiche bibliografiche, produzione di 12 numeri del Bollettino delle accessioni e 12 numeri della newsletter); **c.** statistica analisi e monitoraggio (prodotti: produzione di report statistici nazionali ed europei aggiornati, attività di back office e front office da lunedì a venerdì, aggiornamento del set di indicatori); **d.** editoria, comunicazione e web (prodotti: aggiornamento del sito dei minori almeno ogni 48 ore, gestione pagine facebook, assistenza al sito h24);

h. il finanziamento pro quota (4.767,68 euro) di una campagna di sensibilizzazione su temi della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro rientrante nell'ambito del progetto *Experimenting flexible labour tools for enterprises by eNgaging men and women (ELENA)*;

i. il rimborso delle spese di missione per la partecipazione dei componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia alle sedute formalmente convocate (euro 10.409,91).

Nel complesso, a fronte dei 13.566.867,00 euro stanziati sul cap. 858 per l'esercizio considerato, sulla base di quanto rappresentato dalla stessa amministrazione, risultano essere stati impegnati solo 903.543,12 euro. A fronte di una così bassa capacità di impegno si è assistito alla contestuale riduzione delle risorse stanziate per gli esercizi 2017 e 2018, oltre a doversi osservare che la maggior parte degli impegni è stata effettuata a valere su economie derivanti dai precedenti esercizi.

Tabella n. 20 <b>RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA ANNO 2018</b>		
Tipologia di interventi	Settori di intervento	D.M. 04/07/2017
		STANZIAMENTI
Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale		0
	<b>subtotale</b>	0
Risorse destinate ad attività di competenza regionale e degli enti locali	Interventi volti a favorire la natalità	4.427.232,58
	<b>subtotale</b>	4.427.232,58
	<b>totale</b>	<b>4.427.232,58</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri

## 1.7. Anno 2018

Il provvedimento di riparto del Fondo per l'annualità 2018, adottato in data 6 novembre 2018, ha destinato risorse ammontanti a complessivi 4.427.232,58 euro ad attività di competenza regionale e degli enti locali. Le risorse stanziare originariamente dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 erano pari a 4.521.304,00 euro e sono state incrementate con quelle (euro 311.641,58) rese disponibili a seguito del mancato rispetto da parte di alcune Regioni del termine di cui all'art. 2, c. 6 del decreto di riparto per il 2017, ma successivamente ridotte per operare l'accantonamento di euro 405.713,00 disposto dall'UBRRAC (prot. n. 4709 del 20 febbraio 2018).

Il citato decreto ministeriale ha finalizzato le risorse specificatamente al potenziamento dei Centri per la famiglia, nonché alla realizzazione di iniziative di carattere sociale riguardanti i consultori familiari, prevedendo, inoltre, un impegno da parte delle Regioni pari almeno al 20 per cento del finanziamento; impegno che può consistere anche nella valorizzazione delle risorse umane e professionali messe a disposizione per la realizzazione delle attività programmate.

L'articolato del provvedimento di riparto riserva una specifica attenzione in merito alle quote destinate alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, pari rispettivamente a 37.188,75 e 36.303,31 euro, che, a termini dell'art. 2, c. 109, legge 23 dicembre 2009, n.191, devono essere acquisite al bilancio dello Stato (capo X, cap. 2368, articolo 6).

Il provvedimento evidenzia, come per le precedenti annualità, che l'erogazione segue alla richiesta formulata dalle Regioni, alla quale devono essere allegati: la delibera di Giunta di approvazione del programma, la scheda concernente il piano di massima delle attività da realizzare, l'annesso cronoprogramma, contenente l'indicazione dei tempi e delle modalità di erogazione.

La vera novità introdotta dal provvedimento di riparto è che l'erogazione non risulta più suddivisa in due tranches ma effettuata in un'unica soluzione, alla presentazione della richiesta, corredata della anzidetta documentazione entro il termine massimo di 60 giorni dalla pubblicazione del bando.

Nel caso di mancato rispetto del predetto termine, il provvedimento di riparto per il 2018, alla luce dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata (del 31 ottobre 2018), ribadisce quanto già stabilito in quello precedente, ovvero che le risorse destinate alle Regioni inadempienti devono tornare nella disponibilità del Dipartimento.

A tal fine, è stata confermata in capo al Dipartimento la competenza in materia di monitoraggio dei progetti finanziati, secondo le consuete modalità di svolgimento tramite i dati forniti dalle stesse Regioni, sulla scorta di un'apposita scheda di raccolta, definita d'intesa con gli enti locali interessati.

Proprio in considerazione di quanto stabilito circa la necessità di un riutilizzo immediato delle risorse destinate alle Regioni inadempienti, che con il loro *modus procedendi* rallentano il meccanismo di erogazione del Fondo e conseguentemente impediscono una sua efficace utilizzazione, l'Intesa in commento ha disposto che gli esiti del monitoraggio effettuato dal Dipartimento siano messi a disposizione della Conferenza unificata. Tale previsione appare evidentemente motivata dalla necessità di disporre degli esiti del monitoraggio proprio nella sede preposta alla programmazione degli interventi.

Premesso quanto sopra, sembra opportuno sottolineare che il monitoraggio dell'utilizzo efficace delle risorse da parte delle Regioni appare assai più complesso a seguito delle modifiche introdotte in termini di modalità di erogazione delle stesse. Evidentemente il collegamento del saldo al momento della presentazione della domanda lascia ampio spazio ad un utilizzo delle risorse non sottoposto ad un adeguato controllo in termini di regolare e efficiente utilizzo delle stesse.

Pur nel rispetto delle autonomie, costituzionalmente garantite, assicurato nel caso specifico dalla composizione degli interessi in sede di Conferenza Unificata, deve tenersi nella dovuta considerazione il carattere particolare del Fondo di cui trattasi. Oltre a ciò, non può non sottolinearsi l'andamento ondivago delle disposizioni recate dagli ultimi provvedimenti di riparto che, per un verso, chiamano in causa il potere di avocazione dello Stato nei confronti delle Regioni inadempienti e, per altro verso, riducono in modo sostanziale il ruolo in precedenza riconosciuto al monitoraggio svolto a livello centrale dal Dipartimento che eroga in unica soluzione le risorse complessivamente assegnate. Modifiche queste ultime almeno a quanto appare non dettate dagli interessi espressi dalle autonomie territoriali.

In ordine alla gestione delle risorse posta in essere dall'amministrazione per l'annualità 2018, è possibile evidenziare che essa è stata rivolta, per quanto riguarda strettamente quelle di competenza (stanziare sul cap. 858), al trasferimento alle Regioni, che, alla data della presente analisi, avrebbero, secondo quanto affermato dall'amministrazione, ricevuto l'erogazione della quota loro spettante sulla base delle relative istanze (presentate entro il termine del 6 febbraio 2019).

Le attività a livello nazionale sono state finanziate a valere sulle economie relative agli esercizi finanziari 2016 per euro 7.128.010,76 e 2017 per euro 2.916.427,32 destinate alla

realizzazione delle attività di seguito elencate.

Nel febbraio 2018 è stato stipulato un accordo con l'Istituto degli Innocenti avente ad oggetto, oltre all'aggiornamento del manuale dei servizi educativi per la prima infanzia, anche il monitoraggio delle attività poste in essere dalle Regioni a valere sulle quote del Fondo ripartite. Alle anzidette attività devono aggiungersi la prosecuzione dei progetti sulle buone pratiche comunali e le attività di supporto all'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

In merito a tale Accordo deve osservarsi che esso è stato stipulato con l'Istituto degli Innocenti<sup>54</sup> (la cui natura giuridica è quella di azienda pubblica di servizi ai sensi dell'art. 32, l. r. Toscana 3 agosto 2004, n. 43), in virtù dell'art.5 del d.lgs. 5 aprile 2016, n.50 che esclude dall'applicazione del codice dei contratti quelli stipulati con società in house ovvero con organismi sottoposti a controllo analogo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Oltre a ciò, deve essere sottolineata, in modo particolare, l'attività di controllo delle attività poste in essere in attuazione dei termini dell'accordo ed in merito alla quale non si dispone di utili elementi valutativi, trattandosi di rapporto negoziale non ancora concluso.

Nello stesso anno è stato sottoscritto un ulteriore accordo con l'Università di Venezia Cà Foscari e con l'Istat, al fine di consentire l'analisi e la diffusione di dati statistici relativi ai servizi educativi per la prima infanzia, in continuità rispetto alle risultanze dello studio svolto sugli asili nido ed i servizi integrativi per l'infanzia negli anni precedenti. L'Università si è impegnata, fra l'altro, a monitorare l'impatto dei provvedimenti adottati a livello statale (quali ad es. il bonus asili nido) ed a livello locale (contributi regionali e comunali alle famiglie), anche in vista della individuazione dei Lep e del superamento delle diseguaglianze presenti sul territorio nazionale per quanto concerne l'erogazione di servizi integrati alla prima infanzia. Al Dipartimento risulta essere affidato il compito di monitoraggio e valutazione, da svolgere attraverso il supporto del Comitato paritetico, istituito ai sensi dell'art.5 dello stesso accordo e composto da sei membri (due per ciascuna delle parti).

L'accordo è intervenuto alla luce delle nuove competenze riconosciute in capo al Dipartimento dalle novelle introdotte dal d.l. n.86/2017 nel settore delle politiche per l'infanzia. Le risorse necessarie alla copertura degli oneri derivanti dallo stesso ed ammontanti a complessivi 339.000,00 euro sono state attinte dal cap. 858 delle quali 74.000,00 riguardano le attività Istat e 265.000,00 le attività di competenza dell'Università. La voce di costo più elevata nel piano finanziario approvato in uno con l'accordo è rappresentata dalla raccolta,

---

<sup>54</sup> Per approfondimenti in merito v. delib. n. 15/2018/G, con la quale la Sezione ha approvato la relazione conclusiva dell'indagine in merito alla gestione del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, cap. II, par. 2.2.

validazione e elaborazione e diffusione dei dati statistici per l'intero arco temporale considerato (2017/2020) per complessivi 100.000,00 euro e la cui composizione è da ricondursi totalmente alle spese di personale.

Nel mese di dicembre 2018 è stato stipulato un terzo accordo di collaborazione (200.000,00 euro) con l'Istituto degli Innocenti per il proseguimento degli accordi stipulati nel dicembre 2017 per la realizzazione di attività afferenti l'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'adolescenza e per quello della famiglia e la prosecuzione della ricognizione delle buone pratiche comunali in scadenza a febbraio 2019. Quest'ultimo accordo si iscrive nella prassi corrente da anni e della quale si è ampiamente riferito nei precedenti paragrafi.

In data 28 dicembre 2018 è stata approvata la graduatoria dei progetti presentati in esito al bando pubblicato nel dicembre 2017, avente ad oggetto la linea di intervento a sostegno dei minori vittime di *violenza assistita* agli orfani di crimini domestici e alle loro famiglie affidatarie e contestualmente adottato l'impegno di euro 1.018.720,00 sul cap. 858.

## **1.8. Anno 2019**

Ancorché successiva al periodo considerato dall'indagine si segnala che, in sede di Conferenza Unificata del 17 aprile 2019, è stata sancita l'Intesa propedeutica all'adozione del provvedimento di riparto delle risorse del Fondo per l'annualità 2019 relativo alla quota destinata alle Regioni, ammontante a complessivi 15 mln. di euro. In occasione dell'Intesa è stata, fra le altre cose, sottolineata la necessità che il riparto del Fondo sia preceduto dall'attivazione di tavoli di confronto che coinvolgano ministero, regioni e comuni, al fine di condividere gli obiettivi primari da finanziare sulla base delle esigenze dei territori, considerando le competenze dirette dei comuni nell'implementazione degli interventi.

Dalla lettura dello schema di decreto allegato all'Intesa intervenuta in sede di Conferenza Unificata, trasfuso, in un secondo momento, nel decreto di riparto del 30 aprile 2019, le Regioni cui risultano essere state attribuite le somme più rilevanti sono: Lombardia, Campania, Sicilia e Lazio.

La principale destinazione delle risorse ripartite fra le regioni, come sopra specificato, riguarda il sostegno alla natalità, da realizzarsi in forza di progetti innovativi rispetto a quelli a carattere nazionale, nonché a supporto dei Centri per le famiglie e dei Consulenti. L'ammontare minimo del cofinanziamento a carico delle regioni deve essere pari al 20 per cento. Analogamente alle precedenti annualità anche per il 2019 viene ribadita la modalità di erogazione in un'unica soluzione alla presentazione della domanda da parte delle stesse

regioni, opportunamente corredata dalla copia della delibera di Giunta e dal piano di massima con relativo cronoprogramma. Le stesse sono tenute a trasmettere al Dipartimento per le politiche della famiglia tutti i dati necessari per lo svolgimento del monitoraggio, i cui esiti devono essere resi noti anche in sede di Conferenza Unificata. Le risorse assegnate alle regioni inadempienti entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso da parte del Dipartimento tornano nella disponibilità dell'amministrazione per essere destinate al finanziamento delle attività a livello territoriale.

Le restanti risorse, stanziare sul cap. 858, ammontanti a complessivi 79 mln di euro (l'importo totale dello stanziamento iniziale pari a 104.751.602 euro, a seguito della decurtazione operata in forza delle disposizioni di cui all'art. 7, c. 1 lett. b) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, è stato ridotto a 94.682.826 euro), come risulta dalla lettura dell'anzidetto decreto di riparto, sono state destinate ad iniziative a livello nazionale, dedicate principalmente alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché al welfare familiare aziendale ed all'istituzione e promozione della Carta della famiglia.

L'adozione dell'Intesa è stata subordinata all'inserimento nel testo della stessa e, quindi in quello del decreto di riparto, di una precisazione in merito alla necessità che gli avvisi pubblici vengano predisposti, tenendo presenti le necessarie cautele, volte ad assicurare l'uniforme distribuzione delle risorse su tutto il territorio nazionale. Tale precisazione sembra porsi in linea teleologica con l'auspicata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali<sup>55</sup>. Solo l'1 per cento della quota complessiva può essere riservata ad interventi relativi a compiti ed attività di assistenza tecnica e consulenza gestionale per le azioni e gli interventi di cui alle iniziative di conciliazione e di welfare familiare, allorché non siano presenti all'interno del

---

<sup>55</sup> Al riguardo, deve rammentarsi che già nel 2007 il Piano straordinario aveva previsto fra gli altri obiettivi la definizione dei livelli essenziali di prestazioni da erogare a favore, in particolare, dell'infanzia, ma tale obiettivo appare, allo stato, ben lungi dall'essere raggiunto. All'insuccesso ha contribuito sicuramente la natura stessa delle posizioni giuridiche soggettive oggetto di tutela, la cui definizione in termini di diritti soggettivi necessita dell'ancoraggio a norme costituzionali oltre che a quelle pattizie di livello internazionale, peraltro, recepite dalla legislazione nazionale. Inoltre, a differenza dei LEA che per il settore sanitario individuano con precisione le singole prestazioni da erogare a favore degli utenti del servizio sanitario nazionale, i LEP nell'ambito delle politiche sociali (sul punto la Consulta è più volte intervenuta), non potendo contare sul supporto di norme statali, se non per quanto stabilito a livello di linee di indirizzo dall'art. 11, d.lgs. n. 68/2011, sono definiti per grandi temi. Lì dove tale definizione è intervenuta ha riguardato, infatti, le macro-aree inquadrare in base alla natura omogenea dei servizi offerti indipendentemente dal livello di governo che li eroga e le linee operative non si sono di fatto concretizzate in altro se non nell'individuazione di servizi aventi caratteristiche di generalità e stabilità e del relativo fabbisogno vincolato al rispetto dei limiti di finanza pubblica. Deve sottolinearsi, al riguardo, che la mancata definizione dei livelli essenziali di prestazioni accomuna i diversi settori della spesa pubblica interessati dalla riforma introdotta dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e ha comportato ricadute evidenti in tema di individuazione dei costi standard e dei relativi fabbisogni, anche in considerazione della grave crisi economica che ha interessato il periodo di riferimento.

Dipartimento per le politiche della famiglia.

L'ulteriore provvedimento di riparto adottato in data 4 aprile 2019 e produttivo dei suoi effetti è quello che ha destinato la somma di euro 682.826,00 a valere sulle risorse del Fondo per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia, oltre che delle misure di competenza statale definite nell'ambito dei correlati piani nazionali.

## **CAPITOLO IV**

### **GLI INTERVENTI**

*Sommario:* 1. Gli ambiti di intervento dei programmi finanziati con le risorse del Fondo. 2. Gli interventi a carattere nazionale. – 2.1. Le azioni a favore della conciliazione dei tempi di cura e di lavoro ex art. 9, l. n. 53/2000. – 2.2. Le azioni per l'“invecchiamento attivo”. – 2.3. Le adozioni internazionali. 2.3.1. L'utilizzo delle risorse dei capitoli 518 e 538 per il funzionamento della Commissione e per il sostegno delle adozioni internazionali – 2.4. La Conferenza nazionale della famiglia ex art. 1, comma 1251, l. n. 296/2006. - 3. Gli interventi a carattere regionale; 4. Gli interventi a carattere locale.

#### **1. Gli ambiti di intervento dei programmi finanziati con le risorse del Fondo**

Come si è già avuto modo di dire, la distribuzione delle risorse del Fondo è sempre stata diretta sia alla realizzazione di iniziative a carattere nazionale che di carattere locale. Le prime sono state decisamente prevalenti e per le annualità 2012 e 2013 esclusive (cfr. sopra cap. I par. 5). Solo negli esercizi 2017 e 2018 considerati dalla presente analisi la situazione si è completamente ribaltata e la distribuzione delle risorse è andata a vantaggio esclusivamente delle Regioni.

#### **2. Gli interventi a carattere nazionale**

Dalla disamina delle risorse stanziato nel corso del periodo considerato emerge con chiarezza come la stragrande maggioranza sia stata destinata proprio agli interventi di carattere statale diretti, innanzitutto, al funzionamento dell'Osservatorio nazionale per la famiglia e di quello per l'infanzia e l'adolescenza con il Centro di documentazione e analisi, nonché per lo svolgimento della Conferenza annuale.

Per quanto riguarda gli altri ambiti di intervento che hanno trovato realizzazione nella gestione delle risorse analizzata, si riportano di seguito gli elementi emersi dall'istruttoria con riferimento alla conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, alle azioni per l'invecchiamento attivo ed alle adozioni internazionali.

## 2.1. Le azioni a favore della conciliazione dei tempi di cura e di lavoro ex art.9, l. n. 53/2000

Per quanto riguarda gli interventi previsti dall'art. 9 della l.n.53/2000<sup>56</sup>, l'Amministrazione ha rappresentato che l'ultimo bando pubblicato è stato quello relativo all'annualità 2011: in quell'occasione sono state presentate domande per complessivi 710 progetti (corrispondenti ad un totale di 68 mln di euro) a fronte dell'ammontare delle risorse disponibili pari a 15 mln di euro, ragione per la quale i progetti presentati sono stati oggetto di selezione che ha portato all'ammissione<sup>57</sup> di 465 progetti, dei quali, però, solo 232 sono risultati effettivi destinatari del finanziamento. Nel corso della selezione, l'Amministrazione ha dovuto procedere all'esclusione dei progetti presentati da soggetti pubblici, giacché prioritari per il finanziamento risultavano essere quelli privati. Inoltre, come precisato dalla stessa, le richieste che sono rimaste più spesso insoddisfatte sono state quelle avanzate da lavoratori autonomi, che hanno totalizzato un ammontare complessivo di 7 mln di euro.

L'Amministrazione ha motivato la mancata adozione e conseguente pubblicazione di bandi negli anni 2013, 2014 e 2015 in ragione dei ripetuti cambiamenti della compagine politica, ma anche in considerazione delle novità normative successivamente intervenute con le misure introdotte dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80 per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione del *jobs act*<sup>58</sup> dimostrative, sempre secondo l'Amministrazione, di una tendenza in atto a livello politico di superamento delle misure considerate.

Sul punto, in primo luogo, deve osservarsi che, in realtà, appaiono riconducibili al tema della conciliazione tra i tempi di lavoro e di cura della famiglia altri due avvisi pubblicati nell'ambito della sperimentazione su base nazionale dello standard Family Audit negli anni 2012 e 2015 e dunque rientranti nel perimetro dell'accordo di collaborazione fra Dipartimento e Provincia Autonoma di Trento. Tale sperimentazione ha avuto positive ricadute sulla base

---

<sup>56</sup> L'art.9 della legge 8 marzo 2000, n.53 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" prevede che una quota del fondo per le politiche della famiglia debba essere destinata al fine di promuovere ed incentivare azioni volte a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, attraverso la concessione di contributi a favore di datori di lavoro privati ma anche di aziende sanitarie locali, di aziende ospedaliere..... Destinatari dei progetti sono lavoratori e lavoratrici (compresi i dirigenti) con figli minori ovvero con a carico persone disabili o non autosufficienti, ovvero persone affette da documentata grave infermità. Una quota delle risorse ai sensi del al c. 3 del citato articolo, deve essere destinata alla ricerca di risorse umane in sostituzione di quelle destinatarie dei benefici di legge.

<sup>57</sup> I progetti ritenuti ammissibili sono quelli che hanno ottenuto un punteggio pari a 50/100 sulla base degli indicatori utilizzati (innovatività, concretezza, efficacia, economicità, sostenibilità).

<sup>58</sup> L'art. 25 del d.lgs.n.80/2015 ha attribuito al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con quelle dell'economia e delle finanze la competenza per l'adozione del decreto ministeriale con il quale devono essere definiti criteri e modalità per l'utilizzo delle risorse privilegiando la stipula di contratti collettivi aziendali, oltre a definire le ulteriori azioni in materia di conciliazione tra vita professionale e vita privata. Al predetto fine, la disposizione prevede la creazione, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di una Cabina di regia, della quale sono chiamati a far parte tre rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante del Mef e un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

delle quali le amministrazioni coinvolte hanno ritenuto opportuno proseguire la collaborazione e la sperimentazione, selezionando le organizzazioni pubbliche e private interessate a fare esperienza al proprio interno del percorso di certificazione e ad acquisire tale riconoscimento.

Non sembrano, pertanto, superate le criticità già rilevate in occasione dell'indagine, approvata con deliberazione n. 2/2012/G in termini di scarsa incisività delle misure legate all'attuazione dell'art. 9, l. n. 53/2000, in ragione della carenza di un'ottica sistematica e strutturale nella programmazione degli interventi finanziati a valere sulle risorse del Fondo.

L'amministrazione, in quella sede, aveva manifestato condivisione nei confronti di quanto affermato nella delibera n. 2/2012/G in ordine alla mancanza di una visione sistematica e strutturale degli interventi, precisando che le misure introdotte dall'art. 9 avevano un inequivoco carattere sperimentale e perciò dopo 16 anni di sperimentazione appariva necessario un intervento riformatore, in grado di estendere tendenzialmente il raggio d'azione degli interventi anche a soggetti non rientranti nelle consuete categorie dei beneficiari, ma portatori anch'essi di interessi degni di essere tenuti nella debita considerazione (a tal proposito vedi note 62 66).

Tuttavia, a fronte di quanto argomentato dall'amministrazione a chiarimento della mancata pubblicazione di ulteriori bandi nel corso del periodo considerato, appare necessario rimarcare che le disposizioni istitutive del Fondo ricomprendono le anzidette misure fra le finalità principali che lo stesso è chiamato a perseguire. Tali disposizioni, tuttora vigenti, in quanto confermate dalle recenti novelle introdotte dalla legge di bilancio 2019, non sono state modificate dalle norme successivamente intervenute, che hanno semplicemente integrato la strumentazione a disposizione dei lavoratori e dei datori di lavoro per rendere più agevoli le condizioni di prestazione delle attività lavorative da parte dei genitori e dei soggetti impegnati nella cura di persone non autosufficienti.

Infatti, l'entrata in vigore della l. 7 agosto 2015, n. 124, recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" non ha, in concreto, rappresentato un'alternativa all'art. 9 della l. n.53 nell'ambito della promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, giacché le misure introdotte hanno riguardato profili organizzativi interni solo alle pubbliche amministrazioni, relativi ad esempio all'attuazione del telelavoro<sup>59</sup>, oltre che di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento delle prestazioni lavorative, con la finalità di ottenere l'adesione, entro i successivi tre anni, di almeno il dieci per cento dei

---

<sup>59</sup> Sull'argomento vedi relazione approvata dalla Sezione con deliberazione n. 10/2019.

dipendenti, in assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In senso maggiormente dinamico possono semmai essere considerate le disposizioni adottate, da ultimo, in materia dal legislatore consistenti nell'istituzione, ai sensi dell'art. 3, d. l. 12 luglio 2018, n. 86, di uno specifico Fondo con una dotazione iniziale di 20 mln di euro per le annualità 2018, 2019, 2020, destinato proprio al finanziamento di interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare<sup>60</sup>.

Conclusivamente, pur prendendosi positivamente atto del contenuto del decreto di riparto del Fondo per il 2019, che ha finalizzato le risorse del Fondo, in particolare, ad iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, nonché di promozione del welfare familiare aziendale, deve evidenziarsi che, essendo tuttora previste tali finalità dalla vigente disciplina in materia di Fondo per la famiglia, non possono essere considerate di carattere sperimentale quanto, piuttosto, strutturale nell'ambito delle politiche per la famiglia e, dunque, avrebbero dovuto trovare adeguato spazio già nella precedente programmazione.

Tale considerazione trova punti di contatto con i recenti sviluppi della disciplina in materia di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (msna) ed, in particolare, con le disposizioni che hanno profondamente modificato l'istituto dello Sprar (sistema di seconda accoglienza) sostituendolo con il Siproimi.

Alla luce della significativa riduzione dei flussi migratori e della conseguente contrazione del numero di minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale, ai quali fornire adeguata accoglienza, emerge la centralità della figura dei tutori volontari, istituita ai sensi dell'art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47<sup>61</sup>, che, nell'attuale fase di transizione dal vecchio

---

<sup>60</sup> La figura del *caregiver* familiare, tratteggiata al c. 255 della legge di bilancio per il 2018, corrisponde alla persona che si prende cura del coniuge o di un familiare che sia riconosciuto invalido e necessiti di accompagnamento a causa di una malattia o di un'infermità che non gli consentano di prendersi cura di sé. Da ultimo sono entrate in vigore le disposizioni recate dalla legge di bilancio 2019 che hanno incrementato la dotazione del fondo per le annualità 2019 -2021.

<sup>61</sup> La l. n. 47/2017 ha posto rimedio alla procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia (n. 2014/2171) in ragione della mancata attuazione delle direttive n. 2005/85/Ce e n. 2003/9/Ce, concernenti, rispettivamente, norme minime relative alle procedure di revoca dello status di rifugiato e norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo. In particolare, l'art. 19 della direttiva *Procedure* impone agli Stati membri l'adozione di misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di tutori legali oppure, ove necessario, la tutela da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori (minori degli anni sedici). Allo stesso tempo, la citata disposizione prevedeva già la necessità che le persone chiamate ad occuparsi dei minori non accompagnati dovessero avere o dovessero ricevere un'adeguata formazione, specificamente tesa alla soddisfazione delle esigenze dei soggetti interessati. A due anni dalla prima direttiva, la Comunità europea è tornata sulla disciplina della materia e, con riferimento specifico alle garanzie per i minori dettate dall'art. 17, ha richiesto agli Stati membri l'urgente adozione di misure atte a garantire che i minori non accompagnati possano beneficiare per la domanda di asilo dell'assistenza di un rappresentante, che può coincidere, come precisato dalla stessa direttiva, con la figura di cui al citato art. 19. Il ruolo affidato al rappresentante è connotato in modo tale da assimilarlo ad un legale, tanto è vero che può assistere il minore in occasione dei colloqui con le autorità competenti, ponendo domande e formulando osservazioni in tutto e per tutto come un avvocato che, infatti, in alternativa può essere fornito gratuitamente, dalle istituzioni al minore.

Da quanto sopra, emerge chiaramente come il ruolo dei rappresentanti dei minori non accompagnati, disegnato

sistema ad un nuovo sistema, dovrà auspicabilmente connotarsi per maggiore efficienza, efficacia e soprattutto economicità. In quest'ottica i tutori volontari possono rappresentare una valida alternativa a costo zero, giacché, come chiarito anche dalla Consulta nella recente sentenza del 29 novembre 2018, n. 218,<sup>62</sup> non è possibile prevedere alcun rimborso o sussidio a favore dei tutori che si prestano con spirito solidaristico in questa forma di cittadinanza attiva a titolo totalmente gratuito<sup>63</sup>. Tuttavia, come prospettato da parte delle stesse amministrazioni competenti, sarebbe auspicabile la predisposizione di misure di sostegno rinvenibili, fra l'altro, nella strumentazione già esistente, come quella prevista dall'art. 9, l. n. 53/2000 da adattare alle specifiche esigenze. La tematica è stata affrontata anche da un apposito gruppo di lavoro in sede di III Conferenza Nazionale (v. *infra* Cap. IV par. 2.4).

## **2.2. Le azioni per “l'invecchiamento attivo”**

Nel 2012, per la seconda volta (la prima era stata nel 2009), è stato proclamato l'anno europeo per l'invecchiamento attivo e la solidarietà intergenerazionale, con decisione n. 940/2011/UE, avente lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla tematica specifica, in vista del conseguimento di obiettivi di miglioramento della qualità della vita, secondo le linee del Piano d'azione siglato dall'ONU a Vienna nel 1982 e riguardanti: salute, sicurezza e partecipazione.

Per la realizzazione delle anzidette finalità è stato pubblicato un bando che prevedeva premi in danaro da elargire a favore di persone fisiche per iniziative già realizzate, nonché a favore di progetti della durata massima di 24 mesi volti a promuovere l'invecchiamento attivo e la solidarietà intergenerazionale<sup>64</sup>.

---

dalla disciplina comunitaria, sia connotato da profili di specifica professionalità e, quanto meno, di profonda conoscenza delle tematiche riguardanti i minori richiedenti asilo. Proprio su questo aspetto, infatti, la Comunità ha aperto la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia che non aveva adottato disposizioni in grado di recepire le direttive comunitarie in questione. In questo senso non può considerarsi sufficiente quanto disposto dall'art. 19 d.lgs. n. 142/2015 in merito al tutore nominato dal giudice tutelare, il quale, a norma del c. 6 del citato articolo, deve possedere adeguate competenze per l'esercizio delle proprie funzioni in conformità al superiore interesse del minore. Soprattutto, non può essere considerata sufficiente a dare piena realizzazione alla *ratio* delle norme comunitarie l'applicazione, che è stata data al citato art. 19, dal momento che le figure istituzionali di riferimento – vedasi tutori nominati dal giudice tutelare – hanno dovuto farsi carico singolarmente di un numero rilevante di minori non accompagnati richiedenti asilo. Di qui la necessità di creare una figura quale quella del tutore volontario e di prevedere competenze da affidare ai Garanti regionali e, in caso di inottemperanza, all'Autorità garante per la selezione e formazione dei tutori volontari.

<sup>62</sup> La sentenza n. 218/2018

<sup>63</sup> Si ricorda, a tal proposito, che, sebbene le recenti disposizioni attuative del citato art. 11 l. n. 47/2017 abbiano elevato a tre il numero dei minori che devono essere affidati alle cure di ciascun tutore volontario

<sup>64</sup> Le persone fisiche che avessero fatto domanda di partecipazione al bando dovevano essere presentate da associazioni di categoria operanti nel settore e le iniziative ammesse a valutazione dovevano concludersi non prima dei dodici mesi antecedenti al bando. Le persone giuridiche ammesse a partecipare dovevano essere enti locali e

Per le iniziative già realizzate sono stati attribuiti premi del valore di 30.000 euro ciascuno fino al raggiungimento di un importo massimo di 600.000,00 euro. Per i nuovi progetti selezionati è stato attribuito un contributo di 100.000,00 euro. In risposta al bando sono state presentate 1025 domande ed i progetti ammessi sono stati in totale 997, quarantanove dei quali premiati. L'erogazione dei premi è intervenuta, secondo quanto previsto dal bando, per il 30 per cento entro tre mesi dalla stipula della convenzione con il Dipartimento e per il 40 per cento non prima di dodici mesi dalla stipula delle convenzioni previa presentazione di una relazione ed il restante 30 per cento dopo la conclusione del progetto. Le Regioni che hanno visto la maggiore partecipazione sono state: Lazio (8 progetti), Piemonte (6 progetti), Lombardia e Liguria (5 progetti), Toscana e Puglia (4). I progetti sono stati tutti portati a termine, fatta eccezione per i Comuni di Trieste e Nocera Inferiore. Il Dipartimento era chiamato a svolgere un'attività di monitoraggio sull'andamento dei progetti e della loro concreta realizzazione, in termini tanto di rendicontazione finanziaria quanto di risultato.

Da ultimo, nel dicembre 2018, il Dipartimento ha sottoscritto un accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 con l'Istituto nazionale di riposo e cura per anziani (Inrca) con sede in Ancona.<sup>65</sup> L'accordo è stato stipulato anche alla luce delle risultanze della Terza Conferenza nazionale della famiglia tenutasi a Roma nel settembre del 2017 e del bando pubblicato in data 28 dicembre 2017, comprensivo di linee di azione dirette a favorire l'invecchiamento attivo.

L'oggetto dell'accordo di collaborazione è legato principalmente alla realizzazione di attività di studio e ricerca per la predisposizione di sistemi di raccolta ed elaborazione di dati da divulgare il più ampiamente possibile. Le attività di monitoraggio sono state distribuite fra il Dipartimento per quanto attiene l'attività progettuale ed i relativi risultati e l'Inrca per quanto riguarda l'attivazione a livello locale. Oltre a ciò l'Istituto è stato chiamato a supportare il Dipartimento nella definizione delle politiche per l'invecchiamento attivo.

Occorre rammentare che alla realizzazione delle iniziative connesse all'anno europeo per l'invecchiamento attivo sono dedicate espressamente le risorse allocate sul cap. 525 dello stato di previsione della Presidenza che ha fatto registrare impegni nel 2013 per euro 4.389.096,86 che si sono ridotti ad euro 1.636.781,02 nel 2016 ed ulteriormente ridotti a euro 292.536,38 nel 2017.

---

enti privati possibilmente ricompresi in elenchi tenuti dalle pubbliche amministrazioni in grado di dimostrare la loro capacità amministrativa e finanziaria.

<sup>65</sup> L'INRCA è stato riconosciuto nel 2006 quale istituto di ricovero e cura a carattere scientifico ed ha personalità giuridica pubblica. Esso svolge attività di ricerca ed assistenza nei confronti degli anziani.

Infine, si fa presente, sulla base dei dati raccolti dall'Auser (Associazione per l'invecchiamento attivo) che, pur crescendo il numero degli anziani nel nostro Paese, diminuiscono i finanziamenti pubblici destinati alla specifica finalità e si riduce anche il numero degli anziani ricoverati in case di riposo, ma il peso della non istituzionalizzazione (cure domestiche) grava principalmente sulle famiglie, non adeguatamente supportate.

### **2.3. Le adozioni internazionali**

Il sostegno delle adozioni internazionali e la garanzia del funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali<sup>66</sup> rientrano fra le finalità istituzionali del Fondo.

Nel periodo considerato dalla presente indagine tale finalità è stata tenuta in debita considerazione nella distribuzione delle risorse del Fondo, come dimostrato dal provvedimento di riparto per il 2013, che destinava a tal fine ben 6 mln di euro, somma che, per quanto riportato dall'Amministrazione, ha rappresentato proprio per quella annualità l'unica effettivamente erogata, per quanto è dato intendere, principalmente per le spese di funzionamento della Commissione e per il rimborso degli oneri di trasferta sostenuti dai suoi componenti.

---

<sup>66</sup> La Commissione per le adozioni internazionali è stata istituita dall'art. 38 della legge 31 dicembre 1998 n. 476 recante la ratifica della Convenzione per la tutela dei minori fatta all'Aja il 29 maggio 1993 e rappresenta l'Autorità centrale italiana per l'attuazione della citata Convenzione. Il suo funzionamento è regolato dal d.p.r. 8 giugno 2007 n. 108 che ne prevede la composizione con rappresentanti delle amministrazioni degli affari esteri, dell'interno, della giustizia, della salute, dell'economia e finanze, della pubblica istruzione, nonché della solidarietà sociale. Al fine di assicurare la partecipazione anche delle altre componenti sociali interessate sono chiamati a far parte della Commissione rappresentanti della Conferenza Unificata per quanto riguarda le autonomie locali e rappresentanti dell'associazionismo privato, oltre ad esperti della materia designati dal Presidente del Consiglio che la presiede, ne ha la rappresentanza e ne coordina l'attività, vigilando, al contempo, sul suo operato. Presumibilmente, proprio per questo motivo la recente novella introdotta dal d.l. n. 86/2018 ha trasferito la competenza dal Dipartimento per la famiglia al Segretariato Generale. Il vicepresidente nominato dal Presidente del Consiglio esercita le funzioni da questo delegategli e lo sostituisce in caso di impedimento. La durata in carica dei componenti è di un triennio e può essere rinnovata per una sola volta, mentre gli incarichi agli esperti devono essere rinnovati annualmente. Fra le competenze principali affidate alla Commissione vi sono la collaborazione con le autorità centrali degli altri Stati e l'attività di predisposizione di accordi in materia, oltre a ciò importante è il ruolo affidato alla Commissione di informazione della collettività in merito all'istituto dell'adozione internazionale, oltre che di raccolta di segnalazioni, istanze ed esposti relativi a procedimenti adottivi in essere o conclusi. Alle cennate attività si devono aggiungere quelle legate alla formazione degli operatori del settore ed alla raccolta di dati per il monitoraggio del fenomeno dell'adozione internazionale sulla base delle quali il Presidente rende ogni due anni al Parlamento apposita relazione. A tale scopo, la Commissione dovrebbe avvalersi del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza la cui attività è affidata all'Istituto degli Innocenti di Firenze con apposite Convenzioni reiterate nel tempo (vedi sul punto l'accordo quadro siglato il 21 dicembre 2010, con durata triennale, rinnovato negli anni successivi). Una Segreteria tecnica con una dotazione organica di 21 unità di cui 14 di area C, 5 unità di area B, un dirigente di prima fascia e due dirigenti di seconda fascia, si occupa del supporto alle attività assegnate dalla legge al Presidente della Commissione. Fondamentale è la competenza consistente nella selezione, sulla base del possesso dei requisiti di idoneità prescritti dalla legge e sottoposti a vaglio periodico, degli enti autorizzati allo svolgimento delle attività di cui all'art. 39 della legge sulle adozioni e nella successiva iscrizione in apposito albo.

Anche nei provvedimenti di riparto adottati per le annualità 2014 e 2015, il sostegno alle adozioni internazionali ed al funzionamento della Commissione alligna fra le finalità perseguite dal Fondo.

Tuttavia, come riferito dall'Amministrazione, in corso d'anno sono intervenuti appositi provvedimenti di variazione di bilancio che hanno provveduto a sottrarre le anzidette risorse dal capitolo 858 per assegnarle ai capitoli 518 (spese per l'esecuzione della Convenzione Aja) e 538 (Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali).

Solo a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dalla legge di stabilità 2016, la situazione di fatto registrata negli esercizi 2014, 2015 ha trovato adeguato supporto normativo nella previsione dell'istituzione di un apposito Fondo e, soprattutto, con il definitivo trasferimento della competenza in materia di gestione delle relative risorse dal Dipartimento al Segretariato Generale della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri, con una dotazione annuale di 15 mln di euro.

Fino all'anno 2016 al Dipartimento delle politiche per la famiglia sono state affidate competenze anche in materia di adozioni internazionali in quanto sede dell'omonima Commissione costituita ai sensi dell'art. 38, l. 4 maggio 1983, n. 184, in qualità di autorità centrale per l'Italia per la realizzazione delle finalità di cui alla Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993. Alla Commissione è stato attribuito un ruolo fondamentale nei contatti con i Paesi di origine dei minori ai quali non era consentito l'ingresso e che venivano di conseguenza rimpatriati, anche nei casi di ingresso irregolare. I compiti alla stessa affidati sono elencati all'art. 6, d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108 e fra cui la certificazione della conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione internazionale, proponendo, al contempo, la stipula di accordi bilaterali in materia di adozioni internazionali e promuovendo la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo specifico. Alla Commissione sono attribuite, altresì, funzioni di promozione e comunicazione per diffondere la conoscenza dell'istituto dell'adozione.

La Commissione, ai sensi dell'art. 7 del regolamento di organizzazione, raccoglie, in forma anonima, avvalendosi del Centro nazionale di documentazione, i dati riguardanti i minori adottati o affidati a scopo di adozione, dei quali si autorizza l'ingresso, ed ogni altro dato utile alla conoscenza del fenomeno delle adozioni internazionali. Tale attività risulta affidata, già a partire dal 2010, all'Istituto degli Innocenti in forza di apposite Convenzioni reiterate negli anni.

Come riferito dall'amministrazione, le funzioni svolte dal Dipartimento si sono esaurite essenzialmente nell'attuazione delle procedure di finanziamento dei capitoli di bilancio di pertinenza, giacché le competenze istituzionali restano in capo alla Commissione. Fino

all'aprile 2014 il Capo del Dipartimento è stato componente *ratione officii* della citata Commissione, nonché titolare del relativo centro di responsabilità per la sottoscrizione degli atti di spesa sui provvedimenti predisposti dalla Segreteria tecnica, ufficio di supporto alle attività della stessa Commissione.

Al riguardo, vale la pena sottolineare che nella stessa legge di stabilità per il 2016 le disposizioni recate dai commi 131 e 132 hanno previsto l'istituzione nello stato di previsione del Mef di un fondo con una dotazione di 112 milioni di euro per l'anno 2015 da destinare ad interventi in favore della famiglia, di cui una quota di 100 mln riservata al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, finalizzato al conseguimento di determinati obiettivi di servizio, nelle more della definizione dei livelli essenziali delle relative prestazioni. I restanti 12 mln sono stati destinati al fondo istituito ex art. 58, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 per il finanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti sul territorio nazionale.

### **2.3.1. L'utilizzo delle risorse dei capitoli 518 e 538 per il funzionamento della Commissione e per il sostegno alle adozioni internazionali**

Allo scopo di integrare e completare la presente analisi, si ricostruiscono di seguito i principali atti della gestione dei capitoli 518 "spese per l'esecuzione della Convenzione dell'Aja e per il funzionamento della Commissione adozioni internazionali" e 538 "spese per il sostegno delle adozioni internazionali" riferiti agli anni 2012-2016.

Innanzitutto, deve premettersi che dal 2007, anno in cui la legge finanziaria ha stabilito che fra le finalità perseguite dal Fondo per la famiglia vi fosse anche quella di finanziamento della Commissione per le adozioni internazionali fino al 2016, allorquando la legge di stabilità<sup>67</sup> ha attribuito alla stessa una dotazione finanziaria pari a 15 mln di euro, assegnandone, al contempo, la gestione al Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, le risorse sono state gestite dalla Commissione. Il d.l. n. 86/2018 ha ulteriormente modificato l'assetto di competenze in materia, trasferendone, da ultimo, la gestione al centro di spesa del Dipartimento per la famiglia.

Inoltre, deve osservarsi che i capitoli di cui trattasi sono stati oggetto nel periodo

---

<sup>67</sup> La legge di stabilità per il 2016 ha previsto al comma 411 l'istituzione del Fondo, al fine di sostenere le politiche in materia di adozioni internazionali con una dotazione annua pari a 15 mln di euro ed al successivo comma 413 ha eliminato il sostegno alle adozioni internazionali e la garanzia del pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali dalle finalità del Fondo per la famiglia enumerate al comma 1250 della l. n. 296/2006.

considerato di numerose variazioni di bilancio prevalentemente in diminuzione ma anche in incremento a valere sulle risorse del cap. 858.

Per quanto riguarda l'utilizzo che è stato fatto delle risorse del capitolo si riferisce di seguito con le tabelle che riepilogano tutti i provvedimenti adottati nel corso del periodo considerato.

Tabella n. 21			
Utilizzo risorse cap. 518			
Anno	Attività	Risorse	Totale anno
2012	24 progetti realizzati da enti autorizzati a svolgere procedure di adozione internazionale	2.938.613,55	5.685.106,93
	Contributi destinati ad organismi internazionali	147.875,00	
	Funzionamento di una ricerca realizzata dall'Università cattolica di Milano	24.173,03	
	Convenzioni con l'Istituto degli Innocenti di Firenze ed il Consorzio Cineca	2.273.397,00	
	Indennità di carica attribuita al vice presidente della CAI	36.262,61	
	Spese di funzionamento	175.467,14	
	Finanziamento di un progetto di cooperazione	72.832,62	
	Finanziamento di una borsa di studio in favore dell'Università Lumsa per un dottorato di ricerca	15.485,98	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri

A quanto sopra rappresentato occorre aggiungere che per il cap. 538 le risorse a disposizione sono ammontate a complessivi 10,94 milioni di euro, che, sulla base di quanto riferito dall'amministrazione (Commissione per le adozioni internazionali), sono state destinate al sostegno dei nuclei familiari che hanno adottato minori stranieri nell'anno 2010. Sul punto, in effetti, non si dispone di dati di dettaglio che consentano di asseverare l'effettivo beneficio nei confronti dei destinatari delle provvidenze e neppure il Dipartimento dispone di elementi valutativi al riguardo.

Tabella n. 22			
Utilizzo risorse cap. 518			
Anno	Attività	Risorse cap. 518	Totale anno
2013	Spese di funzionamento	88.186,21	142.167,24
	Interventi a sostegno delle famiglie adottive	19.908,00	
	Finanziamento di una ricerca affidata all'Università di Milano + borsa di studio	25.573,03	
	Accordo di collaborazione con l'Agenzia delle entrate	8.500,00	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri

Le risorse inizialmente messe a disposizione del sostegno alle adozioni internazionali erano pari a 6,12 mln di euro, ma quelle stanziare a favore della CAI sono state 4,85 mln di cui 2,75 al cap. 518 (assegnate definitivamente con provvedimento del marzo 2014) alle quali devono aggiungersi 478, 48 mila euro in qualità di residui perenti riassegnati al capitolo per progetti di cooperazione e l'assegnazione di una borsa di studio. I rallentamenti registrati nell'annualità considerata sarebbero da ascrivere al tardivo intervento del provvedimento di riparto, registrato solo nel dicembre del 2013 ed hanno comportato la formazione di economie pari a 2.994.863,88 euro.

Per il cap. 538 lo stanziamento definitivo ammontava a 3 mln di euro, a fronte del quale la somma impegnata per l'esercizio è stata pari a circa 900 mila euro per gli interventi di sostegno alle coppie che avevano adottato nel 2011, con la formazione di residui 2,1 mln di euro.

Tabella n. 23		Utilizzo risorse cap. 518	
Anno	Attività	Risorse cap. 518	Totale anno
2014	Spese di funzionamento per implementazione Convenzione Aja	32.748,03	
	Realizzazione compiti istituzionali della Commissione in forza di convenzione con l'Istituto degli Innocenti	1.531.630,00	
	Rimborso delle spese di viaggio	2.773,82	
	Indennità di carica al vice presidente	31.035,44	1.598.187,29

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri

Per l'esercizio 2014 degli 8 mln destinati dal provvedimento di riparto del Fondo per la famiglia 5,5 mln sono stati assegnati al cap. 518 ai quali devono aggiungersi le somme oggetto di riporto dalle economie dell'esercizio 2013 ammontanti a circa 3 mln di euro. Allo scopo di corrispondere alla necessità di indire un bando di selezione per la manutenzione e lo sviluppo del sistema informatico (SVEVA) relativo alle adozioni internazionali ed al funzionamento della Commissione e per il suo collegamento ai tribunali dei minori, si è provveduto all'anticipo di cassa per 800 mila euro, nelle more dell'adozione del provvedimento di riparto del Fondo intervenuto nel mese di ottobre 2014. L'anzidetta somma deve, pertanto, essere sottratta dal computo delle risorse stanziare anche in conto riporti e pari ad euro 8,5 mln, a fronte delle quali l'impegnato di competenza risulta pari a 1, 6 mln, ripartito per le attività riassunte nella tabella sopra riportata.

Lo stanziamento definitivo del cap. 538 ammonta a 4,6 mln dei quali 2 per interventi a sostegno delle famiglie che avevano adottato minori stranieri nel corso del 2011.

Le risorse non impegnate nel 2014 sono divenute oggetto di riporto nell'esercizio 2015 per complessivi 2,5 mln di euro.

Tabella n. 24		Utilizzo risorse cap. 518	
Anno	Attività	Risorse cap. 518	Totale anno
2015	Spese di funzionamento per ospitalità delegazioni straniere + contratto soc. Be smart per concessione programma e assistenza	381.680,84	908.420,85
	Realizzazione compiti istituzionali della Commissione tramite convenzione con l'Istituto degli Innocenti	490.911,00	
	Indennità di carica al vice presidente	35.829,01	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri

A fronte della somma riportata dalle economie 2014 e costituente lo stanziamento definitivo 2015 per il cap. 518 pari a 6,9 mln di euro risultano essere stati impegnati nello stesso esercizio circa 900 mila euro destinati alle attività riepilogate nella tab. 24. Per il cap. 538 le somme riportate non sono state oggetto né di impegni né di pagamenti.

Nell'ottobre 2015 è intervenuto il provvedimento di riparto del Fondo che ha destinato al cap. 518 la somma di 3 mln di euro e 5 mln al cap. 538, risorse che non essendo state impegnate nel corso dello stesso esercizio sono state riportate, in qualità di economie, nell'esercizio successivo.

Nell'esercizio 2016 le risorse assegnate sono state pari a 10 mln per il cap. 518 e 5 mln per il cap. 538 alle quali devono aggiungersi le riassegnazioni rispettivamente per euro 5,44 mln ed euro 2,5 mln. Gli stanziamenti definitivi per i due capitoli sono stati pari a 17,6 mln di euro e 12,5 mln di euro che sono andati totalmente in economie e quindi riportati nell'esercizio 2017.

A margine deve rilevarsi che, secondo quanto emerso in occasione della XII conferenza internazionale promossa dal network "Euroadopt" (Milano 2018), che ha visto la partecipazione di 25 paesi, il numero delle adozioni, in aumento fino al 2010, è oggi in calo non solo, in Italia (-55 per cento) ma anche in Spagna (-90 per cento), in Francia (-76 per cento) e nel resto del mondo (USA - 80 per cento). Fenomeno questo al quale hanno contribuito una serie di fattori culturali, ma anche scientifici, politici, religiosi, economici e che non sembra direttamente collegabile né al minor numero di minori bisognosi di essere adottati e neppure al minor numero di persone disposte ad adottare, ma ad una combinazione dei predetti fattori, fra i quali gioca un ruolo centrale il buon funzionamento della macchina amministrativa.

## 2.4. La Conferenza nazionale della famiglia ex art. 1, comma 1251, l. n. 296/2006 (attuale comma 1250 lett. d)

La Conferenza nazionale, prevista dall'art.1, c. 1251, l. n. 296/2006 (attuale comma 1250 lett. d) con cadenza biennale, in effetti per il periodo considerato dalla presente analisi si è svolta una sola volta nel settembre del 2017 ed, in tal modo, ha visto in qualche misura svilito il suo ruolo di momento di sintesi delle strategie sulle politiche per la famiglia, alla presenza di rappresentanze non solo delle autorità di governo ma anche delle associazioni di categoria interessate e soprattutto ha perso la sua funzione di sede propositiva delle linee di programmazione delle politiche per la famiglia.

Come riferito dall'amministrazione i lavori per la preparazione della Conferenza sono stati molto lunghi, partiti nel 2013, anno in cui il provvedimento di riparto del Fondo ha messo a disposizione le risorse necessarie ammontanti a complessivi 100.000,00 euro, hanno subito una serie di rallentamenti, rappresentati principalmente dal mancato nulla osta da parte dei vertici politici, succedutisi in un breve arco temporale.

La Conferenza, che si è tenuta presso la Sala protomoteca del Campidoglio nelle giornate del 27 e 28 settembre 2017, ha visto la partecipazione delle istituzioni e delle associazioni di categoria e si è articolata in una sessione plenaria ed in cinque gruppi di lavoro<sup>68</sup> dedicati

---

<sup>68</sup> I cinque gruppi di lavoro sono stati articolati in base alle tematiche di seguito indicate:

**Gruppo 1** "Centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative" che ha trattato le tematiche di seguito indicate: **a.** rafforzamento del ruolo e delle responsabilità della famiglia e dei suoi componenti lungo l'intero ciclo di vita, **b.** sostegno delle famiglie fragili e vulnerabili attraverso adeguate politiche di coesione ed inclusione sociale e l'efficiamento della spesa sociale rispetto ai bisogni espressi con un'attenzione particolare al Fondo per la famiglia;

**Gruppo 2** "Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali" che ha trattato le tematiche di seguito indicate: **a.** analisi delle cause di denatalità fra cui quelle di natura socio economica, quelle culturali e quelle sanitarie;

**Gruppo 3** "L'evoluzione della famiglia fra diritto e società" che ha trattato le tematiche di seguito indicate: **a.** esigenze di miglioramento del sistema giudiziario in ambito familiare e strumenti di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti le relazioni familiari ed interpersonali, **b.** riconoscimento automatico della filiazione, **c.** diritto del minore a crescere nella propria famiglia;

**Gruppo 4** "Armonizzazione famiglia/lavoro e nuove politiche di welfare" che ha trattato le tematiche di seguito indicate: **a.** politiche per la non autosufficienza e definizione nella sede del tavolo di confronto fra Governo, sindacati e associazioni di categoria istituito con d.m. 31 maggio 2017, delle linee specifiche di azione in vista dell'elaborazione del nuovo Piano nazionale **b.** tutela del "dopo di noi" per i figli non autosufficienti **c.** politiche per i minori non accompagnati alla luce delle criticità mostrate dall'applicazione del sistema SPRAR, **d.** politiche di contrasto alla violenza di genere fra cui particolare attenzione è stata riservata alla protezione delle donne vittime di violenza, **e.** livelli essenziali delle politiche sociali e valutazione del loro impatto sulla vita familiare (VIF) con particolare riferimento alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) ; **f.** politiche per la conciliazione vita-lavoro in considerazione della risoluzione del Parlamento europeo del 2016 in materia di creazione delle condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio fra vita privata e professionale che ha individuato la necessità di una messa a fattor comune di più interventi: quelli per il sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, quelli per il sostegno delle misure di welfare aziendale ed una modifica dell'attuale sistema dei congedi.

**Gruppo 5** "Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie" che ha trattato le tematiche di seguito indicate: **a.** la grave crisi economica a partire dal 2009 ha visto aggravarsi dal 2011 lo scenario di povertà assoluta

all'approfondimento di specifiche materie ed ha avuto ad oggetto la discussione ed il confronto sulle linee essenziali del prossimo Piano nazionale della famiglia.

### **3. Gli interventi a carattere regionale**

La programmazione a livello regionale è stata articolata su quattro macro-aree afferenti: a. le attività a favore della prima infanzia; b. le attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali; c. le attività per lo sviluppo dei centri per le famiglie; d. le attività a favore della natalità.

Nell'ambito delle attività a favore della natalità, la maggior parte delle risorse è stata destinata ai servizi a sostegno della prima infanzia, che, come detto sopra, rappresentano essi stessi una macro-area, all'interno della quale la quota più elevata è stata indirizzata al sostegno all'accesso ed alla copertura della retta delle scuole della prima infanzia.

Per quanto riguarda l'area delle attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali, la parte più consistente delle risorse è stata destinata allo sportello di ascolto e *counseling* per il sostegno ai genitori, che si è concretizzato anche in sostegno finanziario alle famiglie in generale ed a quelle immigrate in particolare.

La programmazione delle Regioni si è basata largamente anche sulle linee indicate dal Piano nazionale del 2012 che ha individuato tre aree fondamentali di intervento urgente: a. le famiglie con minori in particolare le famiglie numerose; b. le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti; c. le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia che nelle relazioni genitori-figli che richiedono sostegni urgenti.

Al Dipartimento è stato affidato un ruolo di coordinamento e tutoraggio per la realizzazione delle iniziative a livello regionale, oltre che il monitoraggio degli esiti ottenuti dalla realizzazione degli interventi finanziati (cfr. infra cap. V par. 3), attività che ha svolto con il supporto dell'Istituto degli Innocenti.

### **4. Gli interventi a carattere locale**

Per quanto riguarda gli interventi a carattere locale la competenza è attribuita alle Regioni che provvedono all'attribuzione agli enti locali delle risorse a valere sulla quota loro assegnata

---

che ha colpito in particolare le famiglie con figli minori. La risposta recente da parte del governo è stata l'adozione del REI che ha reso necessaria un'attenzione particolare nei confronti delle discriminazioni fiscali derivanti da una fiscalità che non tenga adeguatamente conto dei carichi familiari.

dal provvedimento di riparto annuale.

Dal monitoraggio svolto sui progetti realizzati dagli enti locali è emerso che il numero più elevato di progetti è stato destinato ad attività a favore della famiglia e delle responsabilità genitoriali (48,5%), nel cui ambito gli interventi maggiormente ricorrenti sono stati quelli aventi ad oggetto la mediazione e la consulenza familiare, gli sportelli di ascolto per famiglie e genitori. Oltre a ciò non è mancato il sostegno economico ai nuclei in crisi e l'incentivazione di forme di collaborazione fra famiglie del genere *reti di solidarietà* all'interno della collettività locale, in sinergia con i servizi pubblici.

Una parte della progettualità è stata rivolta verso gli anziani e le donne in difficoltà oltre che all'affido familiare.

Nella distribuzione degli obiettivi delle azioni programmate dai comuni, una parte assai rilevante è stata dedicata alle attività a favore dell'infanzia e solo una percentuale inferiore al 10 per cento ha riguardato lo sviluppo dei centri per le famiglie.

Anche nei confronti degli enti locali il ruolo svolto dal Dipartimento è stato quello di tutoraggio nell'attività di progettazione degli interventi e di monitoraggio, in merito al quale si riferisce al cap. V par. 3.



## CAPITOLO V

### LE COMPETENZE DEL DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA

*Sommario:* 1. Le competenze del Dipartimento delle politiche per la famiglia. – 2. Il monitoraggio dei progetti finanziati con risorse di competenza statale. – 3. Il monitoraggio dei progetti finanziati con risorse di competenza regionale. – 4. Le convenzioni con l’Istituto degli Innocenti di Firenze. – 5. L’attività dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia.

#### **1. Le competenze del Dipartimento delle politiche per la famiglia**

Il Dipartimento, la cui struttura, nel periodo considerato dalla presente relazione, risulta articolata in due Uffici, fra le altre cose, ha curato, avvalendosi dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia, l’elaborazione ed il coordinamento delle politiche per la famiglia assicurandone, al contempo, il monitoraggio e la valutazione ed, inoltre, concorre, mediante la gestione delle risorse del Fondo oggetto di esame, al finanziamento delle politiche per la famiglia, promuovendo, altresì, le misure utili a contrastare la crisi demografica ed a sostenere la maternità e la paternità.

Il Dipartimento è stato istituito, come già precisato, ai sensi dell’art.19 del d.p.c.m. 1 ottobre 2012, sebbene, in precedenza, il d.p.c.m. 29 ottobre 2009 avesse provveduto all’istituzione di un omonimo Dipartimento le cui funzioni erano state individuate da apposito provvedimento in data 31 dicembre 2009.

Centrale fra le competenze alle quali ha atteso nel periodo considerato è quella del monitoraggio della realizzazione dei progetti finanziati dalle Regioni, da effettuarsi sulla base dei dati comunicati dalle Regioni, secondo le modalità indicate nello stesso provvedimento di riparto del Fondo, nonché alla luce delle linee guida predisposte dal Gruppo paritetico, istituito ai sensi del d.m. 29 agosto 2014<sup>69</sup> (cfr. *supra* cap. III par. 5).

Fra le ulteriori funzioni svolte dal Dipartimento per la famiglia devono annoverarsi, oltre alla predisposizione, sulla base delle Intese intervenute in sede di Conferenza Unificata, dei provvedimenti di riparto annuale delle risorse stanziare per il Fondo dalla legge di bilancio, la promozione, sempre d’intesa con le autonomie territoriali, delle politiche di settore.

In questa direzione hanno trovato, altresì, collocazione le Intese in sede di Conferenza

---

<sup>69</sup> Decreto che ne prevede la composizione con due rappresentanti del Dipartimento, un rappresentante del Ministero del lavoro, due rappresentanti delle Regioni ed un rappresentante dell’ANCI

Unificata, dirette, fra l'altro, alla riorganizzazione dei consultori familiari, alla riduzione del costo dei servizi alle famiglie, all'adozione di interventi volti a favorire la conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro e tempi di cura della famiglia. Nel periodo 2014-2018 il Dipartimento ha, altresì, assicurato la partecipazione del Governo italiano ai consessi internazionali e comunitari competenti in materia di tutela della famiglia in tutte le sue componenti.

Alla luce delle novelle recate dall'art. 3 del d.l. 12 luglio 2018 n.86 in materia di riordino delle attribuzioni di alcuni ministeri ed in particolare di quello delle politiche per la famiglia e la disabilità, sono state concentrate presso il Dipartimento per la famiglia e la disabilità tutte le competenze riguardanti le funzioni di indirizzo e coordinamento, ivi comprese quelle precedentemente spettanti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e relative alla promozione del benessere della famiglia, oltre che di interventi a sostegno della maternità e paternità, nonché di conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, unitamente a quelle concernenti la carta della famiglia.

Sono state confermate le competenze di gestione delle risorse relative ai Fondi per le politiche della famiglia e per i nuovi nati. Risultano, altresì, trasferite dal Ministero del lavoro al predetto Dipartimento tutte le funzioni riguardanti l'indirizzo e il coordinamento delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza anche per la prima infanzia, le attività legate al funzionamento dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e quelle già proprie del Centro nazionale di documentazione e analisi, nonché quelle relative all'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia.

Al nuovo Dipartimento, attualmente in fase di riorganizzazione<sup>70</sup>, sono state affidate competenze in materia di politiche a favore delle persone con disabilità, con riferimento anche all'inclusione scolastica, l'accessibilità e la mobilità, oltre che la gestione delle risorse del Fondo per il *caregiver familiare*, affidata in precedenza al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

## **2. Il monitoraggio dei progetti finanziati con risorse di competenza statale**

Fra le competenze affidate all'Ufficio Politiche per la famiglia del Dipartimento, come disposto in forza del citato d.p.c.m. del 31 dicembre 2009<sup>71</sup>, rientra il monitoraggio dei progetti

---

<sup>70</sup> Il Segretariato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in occasione dell'audizione presso le Sezioni riunite della Corte dei conti per il referto sul rendiconto generale dello Stato esercizio 2018, ha reso noto che è in avanzata fase di predisposizione il provvedimento di riorganizzazione del Dipartimento per la famiglia e la disabilità, alla luce delle novelle introdotte dall'art.3, d.l. n. 86/2018.

<sup>71</sup> Il d.p.c.m. in data 29 dicembre 2009 provvede, alla luce del d.p.c.m. 29 ottobre 2009, all'organizzazione interna del Dipartimento che in forza dello stesso provvedimento risulta articolato in due uffici: Uff. I Interventi per la conciliazione, comunicazione e gestione e Uff. II Politiche per la famiglia. Quest'ultimo si occupa, fra l'altro,

di valenza nazionale finanziati con le risorse del Fondo.

Quest'ultima attività ha avuto ad oggetto, in primo luogo, l'attuazione del Piano straordinario di sviluppo del sistema dei servizi socioeducativi per la prima infanzia ed ha prodotto nel periodo considerato undici reports che si sono articolati su un'ossatura principale riguardante: le linee strategiche di programmazione regionale; l'utilizzo dei finanziamenti previsti dal Piano; l'analisi dei dati; la rassegna della normativa regionale; la rassegna delle denominazioni.

Come riferito dall'Amministrazione ogni report ha approfondito una tematica specifica<sup>72</sup> ed, in generale, tutte le informazioni raccolte in un apposito data base sono servite sia per mettere a disposizione degli utenti elementi conoscitivi circa le risorse presenti nel sistema dei servizi sia per accompagnare gli enti territoriali nell'attività normativa e nella scelta delle migliori pratiche applicative e degli standard di qualità dei servizi prestati. A ciò deve aggiungersi la predisposizione di un manuale pratico di programmazione, contenente le linee guida da aggiornare annualmente e che le Regioni sono tenute a seguire per una corretta pianificazione degli interventi e per una corretta gestione degli standard di qualità oltre che per una loro quanto più ampia diffusione sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda le iniziative di sostegno alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro l'attività di monitoraggio effettuata nel 2015 e non più reiterata ha avuto ad oggetto i bandi pubblicati negli anni 2008,2009 e 2011 ed ha verificato:

1. l'efficacia degli interventi da intendersi quale capacità di miglioramento della propensione dei datori di lavoro e della disponibilità dei lavoratori dipendenti e autonomi alla conciliazione;

---

dell'aggiornamento e del monitoraggio del Piano nazionale per la famiglia ed in generale della programmazione del coordinamento e del monitoraggio nonché dell'analisi di impatto delle politiche in materia di sostegno alla famiglia, alla maternità, alla paternità ed alle relazioni giuridiche familiari. Fra le competenze dell'Ufficio in questione devono rammentarsi quelle connesse alla realizzazione di iniziative volte allo sviluppo territoriale dei servizi socio-educativi della prima infanzia, dei consultori familiari oltre che ai rapporti con il Centro di documentazione ed analisi dell'infanzia e dell'adolescenza, anche al fine della predisposizione del Piano di azioni e di interventi per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva.

<sup>72</sup> Le tematiche oggetto di specifico approfondimento sono state quelle di seguito elencate:

I sistemi informativi di settore;

Le tipologie standard e criteri di autorizzazione/accreditamento;

I costi di gestione, criteri di accesso e tariffe;

L'analisi comparata delle strategie di regolazione programmazione e attuazione delle politiche;

L'esperienza delle sezioni primavera;

La questione degli anticipi nella scuola dell'infanzia;

I servizi educativi in un contesto domiciliare;

La prospettiva dell'educazione familiare;

Riflessioni sulla qualità del sistema integrato dei servizi educativi;

I titoli di accesso alla professione di educatore e docente nei servizi alla prima infanzia.

2. la sostenibilità da intendersi come capacità delle organizzazioni di conservare nel tempo i benefici ottenuti dall'utilizzo delle provvidenze;

3. la soddisfazione dei lavoratori interessati dalle iniziative;

4. l'innovatività degli interventi ovvero l'utilizzo delle prassi innovative migliorative rispetto al CCNL.

Il pannello di controllo utilizzato per ciascun progetto si è basato su: a. modello di domanda; b. scheda della commissione tecnica; c. scheda di chiusura; d. relazione finale.

Tutti i suddetti elementi sono stati inseriti in un data base. Il campione monitorato ha riguardato 130 imprese a fronte di 231 progetti conclusi ed è stato selezionato con riferimento alla dimensione finanziaria del progetto presentato, alla dimensione occupazionale, alla distribuzione geografica e temporale dei progetti.

All'interno del database le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio sono state articolate in sezioni riguardanti: 1. identificativo del progetto; 2. caratteristiche del richiedente; 3. strumenti di conciliazione adottati; 4. caratteristiche del progetto; 5. esiti della valutazione della proposta progettuale.

Dal monitoraggio condotto è emerso, innanzitutto, che la maggior parte degli interventi è stata finanziata negli anni 2008 (10 milioni di euro) e 2011 (6,9 milioni).

Il numero complessivo dei lavoratori coinvolti è stato pari a 6 mila unità, il 50 per cento dei quali, nel 2008, anche in considerazione del numero di soggetti interessati per ciascun progetto (in media 20 unità). La distribuzione geografica mostra l'esistenza di alcune Regioni, quali l'Emilia Romagna, la Lombardia ed il Piemonte, con un'alta intensità di partecipazione ed altre come Toscana e Liguria che si collocano a metà della classifica che vede nelle posizioni più basse: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia e Sardegna, come riportato nella seguente tabella.

Tab. 25	Iniziative ex art.9 l. n. 53/2000		
Regione	Finanziamento	Progetti	Occupati
Trentino AA	606.971	8	125
Lazio	590.717	11	50
Puglia	564.3366	6	33
Friuli V.G.	456.407	7	47
Umbria	438.798	9	246
Marche	295.894	8	108
Abruzzo	195.402	8	23
Sardegna	186.213	4	24
Campania	156.416	3	32
Sicilia	150.607	3	66
Basilicata	15.750	1	1
Calabria	11.754	1	1

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

L'analisi dimensionale dimostra come l'attuazione delle misure in esame abbia riguardato principalmente le piccole e medie imprese. Dall'analisi della spesa è emerso che quella sostenuta effettivamente è risultata inferiore rispetto all'originaria programmazione assentita a favore delle organizzazioni beneficiarie e ciò a causa delle rimodulazioni intervenute in corso d'opera.

Con riferimento all'analisi finalistica è emerso che il primo fabbisogno espresso e perseguito dai progetti finanziati ha riguardato la cura dei figli minori; l'81 per cento delle imprese ha adottato strumenti validi alla soddisfazione di tale bisogno, solo il 7 per cento ha avuto ad oggetto azioni dirette alla cura ed all'assistenza dei disabili e degli anziani non autosufficienti.

In ordine alle difficoltà incontrate dagli organismi beneficiari nella realizzazione dei progetti del genere considerato, l'analisi svolta ha evidenziato che ben il 40 per cento ha dichiarato di non aver incontrato alcuna difficoltà ed il 49 per cento, invece, ha precisato che per la redazione del progetto si è dovuto avvalere di consulenti esterni. Quasi la metà degli organismi interessati ha affermato che senza il sostegno economico del Fondo non avrebbe proposto alcun progetto di conciliazione.

Per quanto riguarda le ricadute sulla produttività dei lavoratori, da quanto emerso dal monitoraggio, le iniziative di conciliazione hanno prodotto un impatto generalmente positivo che si è tradotto in una riduzione delle assenze (77 per cento), in una diminuzione delle richieste di congedo parentale (75 per cento) ed in un aumento della disponibilità al lavoro, anche al di fuori dell'orario normale, per esigenze dell'impresa. Si è registrato, altresì, un significativo miglioramento dei rapporti fra colleghi. Tali risultati dovrebbero spingere a ritenere le stesse valido strumento di attuazione delle politiche a favore della famiglia.

### **3. Il monitoraggio dei progetti finanziati con risorse di competenza regionale e degli enti locali**

Le attività finanziate a valere sulle risorse del Fondo a favore delle Regioni e rientranti nel Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia sono state monitorate dal Dipartimento per le politiche della famiglia<sup>73</sup> che vi ha provveduto non direttamente ma avvalendosi del supporto del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (vedasi Convenzione con l'istituto degli Innocenti di Firenze) e della collaborazione delle Regioni (Centro interregionale Sistemi informativi statistici) oltre che dell'Istat.

Gli esiti dell'attività di monitoraggio sono stati riportati in relazioni semestrali dal 2008 al 2011 e successivamente annuali.

Il monitoraggio delle attività regionali connesse alla realizzazione delle Intese 103/CU/2014, 81/CU e 80/CU/2016 è stato affidato all'Istituto degli Innocenti di Firenze con apposita Convenzione ed è stato svolto a partire dal giugno 2017 con la raccolta di dati attraverso apposite schede. Queste ultime sono state articolate in sezioni concernenti un'anagrafica, una parte con la descrizione delle attività oggetto dei progetti proposti per il finanziamento e riguardanti 4 macro aree (prima infanzia, responsabilità genitoriali, sviluppo dei centri per la famiglia, natalità), con riferimento specifico alle quali in un'ulteriore sezione è stata richiesta la modalità di attribuzione delle risorse del Fondo (bando o provvedimento di riparto) per ciascuna delle tre Intese monitorate. Infine, in una quarta sezione sono stati riepilogati l'ammontare dello stanziamento, le risorse oggetto di programmazione e quelle oggetto di assegnazione. Nel corso del monitoraggio, sono stati richiesti, inoltre, un dettaglio degli atti amministrativi adottati per la programmazione e per l'assegnazione delle risorse, oltre che una breve relazione circa le azioni finanziate con riferimento alle aree del Piano nazionale.

In generale, è emerso che alla data del monitoraggio non risultavano fondi da erogare con riferimento all'intesa 103/CU/2014, mentre per le altre due intese 81/CU/2015 e 80/CU/2016 restavano da erogare le risorse delle Regioni Campania, Lazio e Basilicata.

Sono dodici su diciannove le Regioni che, avendo ricevuto le risorse, hanno provveduto ad assegnarle agli enti individuati quali destinatari nella maggior parte dei casi (67 per cento) con

---

<sup>73</sup> L'intesa 50/CU/2007 è intervenuta in primo luogo a definire le finalità per le quali risultano destinati i 97 milioni di euro stanziati per l'anno e cioè in particolare la riorganizzazione dei consultori familiari, la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro.

provvedimento di riparto e solo il 32 per cento attraverso procedura selettiva ad evidenza pubblica. Solo la Calabria ha proceduto all'assegnazione a progetti gestiti da organismi in house.

Per quanto riguarda il monitoraggio delle attività degli enti locali, l'Istituto degli Innocenti, contestualmente al monitoraggio condotto nei confronti delle Regioni ha proceduto ad una richiesta di informazioni alla quale hanno aderito su base volontaria un numero decisamente esiguo di comuni (229, pari al 2,9 per cento del totale dei comuni italiani e corrispondente a 11.698.109 abitanti ovvero il 19 per cento della popolazione italiana). Le macro-aree di intervento sono state nell'ordine di importanza: 1. Famiglia e responsabilità genitoriali (48,5%); 2. Infanzia (38,6%); 3. Sviluppo dei centri per la famiglia (7,6%); 4. Natalità (2,9%). Nel 2,3 per cento destinato ad altre azioni rientrano interventi a favore degli anziani e delle donne in difficoltà. Ove si consideri il dato dal punto di vista dei destinatari deve evidenziarsi che ai primi posti si collocano i genitori e la famiglia, ai quali fanno seguito i bambini e gli insegnanti per finire con gli operatori dei servizi.

L'attività di valutazione è stata condotta prevalentemente *in itinere* (86%) ed *ex post* (75%) ed in percentuale assai contenuta *ex ante*. Quest'ultimo dato appare degno di una considerazione a parte riferita alla necessità di una verifica più pregnante della fase progettuale degli interventi che devono poter essere scelti sulla base di una selezione che faccia emergere le migliori proposte, quelle maggiormente aderenti alle esigenze emergenti dalla comunità attraverso uno studio approfondito del contesto di riferimento.

La concentrazione nel Dipartimento delle competenze di monitoraggio dei progetti presentati dalle Regioni e di coordinamento delle attività di programmazione e realizzazione posta in essere dalle stesse avrebbe dovuto innescare un circolo virtuoso in virtù del quale le risultanze del monitoraggio avrebbero dovuto rappresentare il presupposto della programmazione e quest'ultima essere oggetto di un attento coordinamento, in grado di seguire lo sviluppo dei singoli obiettivi fissati per le politiche della famiglia dai diversi soggetti realizzatori degli interventi.

Da quanto emerso in sede di indagine, tuttavia, in primo luogo, deve evidenziarsi che il circolo virtuoso non si è realizzato; basti pensare al fatto che il Piano nazionale è rimasto fermo al 2012 e non è stato più aggiornato come avrebbe dovuto ogni due anni. Inoltre, il Dipartimento, che ha svolto entrambe le funzioni avvalendosi dell'Istituto degli Innocenti, attraverso le convenzioni rinnovate annualmente, ha condotto, da una parte, un'attività di monitoraggio ad ampio spettro con connotazione eminentemente statistica e dall'altra un

controllo sull'attività delle Regioni basato sulla rendicontazione esclusivamente documentale dei dati finanziario-contabili.

La situazione che risulta al Dipartimento, sulla base delle informazioni raccolte in banca dati, comprende, oltre all'eventuale accordo sottoscritto con le Regioni (Intesa 2012), la domanda di assegnazione inviata dalla Regione, corredata dalla delibera di Giunta regionale, da un programma descrittivo delle attività oggetto di programmazione, con annesso piano finanziario, oltre all'eventuale accordo con le autonomie locali per l'utilizzo delle risorse assegnate alla Regione. Tutti questi elementi informativi consentono di ricavare principalmente lo stato delle procedure e l'avvenuto pagamento delle quote spettanti seguendo la ripartizione disposta dalle singole intese. Dati la cui rilevanza è strettamente legata alle attività di gestione poste in essere dagli Uffici, ma che non contengono elementi utili ad una valutazione delle attività in concreto poste in essere e neppure del grado di conseguimento degli obiettivi programmati. Sul punto la stessa Amministrazione ha convenuto, in sede istruttoria, che la metodologia utilizzata avrebbe potuto, in astratto, consentire che le risorse fossero destinate dalle Regioni ad altre finalizzazioni. Anche lì dove previsto, infatti, l'invio della relazione finale ha avuto uno scopo prettamente informativo, non essendo alla stessa legato alcun esito in termini di erogazione delle provvidenze, il cui saldo viene liquidato alla presentazione della relazione intermedia, che, come dice la parola stessa interviene a metà del percorso.

A proposito di quest'ultimo adempimento, occorre evidenziare che il Dipartimento, sulla base di quanto dallo stesso comunicato, è ancora in attesa della relazione finale per l'utilizzazione delle quote distribuite a seguito dell'Intesa del 2012, da parte delle Regioni: Calabria, Lazio, Marche, Sardegna, Sicilia e Umbria.

In ordine all'Intesa del 2014 l'unica Regione che non ha incassato la quota attribuitale è la Campania, che ha visto la sua riassegnazione con l'accordo dell'8 ottobre 2016 ed, allo stato, ancora non ha provveduto all'invio della relazione intermedia, completa di tutta la necessaria documentazione, propedeutico all'erogazione da parte del Dipartimento.

Le risorse relative all'Intesa del 30 luglio 2015 sono state liquidate a favore di tutte le Regioni ad eccezione della Basilicata, in quanto, come precisato dall'amministrazione, oggetto di disimpegno, della Campania, in ragione del mancato invio della relazione dimostrativa del carattere di novità degli interventi effettuati, nonché del Lazio, a causa dei tagli intervenuti sui trasferimenti statali come conseguenza dell'incapienza regionale alla riduzione del fondo di sviluppo e coesione.

Per l'Intesa 2016 risultano essere state disimpegnate le risorse della sola Regione Basilicata,

che ha seguito la stessa sorte anche per quanto riguarda le risorse dell'Intesa 2017 unitamente alla Campania.

In generale deve evidenziarsi che i pagamenti a favore delle Regioni non sono intervenuti quasi mai entro la fine dell'esercizio di riferimento, se non nel caso dell'Intesa 2017, ma sempre nell'esercizio o negli esercizi successivi. Oltre a ciò non può non stigmatizzarsi il reiterarsi negli ultimi anni delle criticità riscontrate con riferimento ad alcune Regioni (Basilicata, Campania e Lazio), le cui quote non sono state erogate e in taluni casi sono state disimpegnate, ovvero stralciate e riproposte in successivi accordi.

#### **4. Le convenzioni con l'Istituto degli Innocenti di Firenze**

La gran parte delle attività spettanti al Dipartimento sono state affidate all'Istituto degli Innocenti di Firenze con apposite convenzioni che sono state prorogate negli anni, in alcuni casi sin dal 1999. Il presente paragrafo è completato dalle tabelle riportate nell'appendice.

La Convenzione, approvata in data 27 luglio 2012, è intervenuta esclusivamente fra Dipartimento ed Istituto degli Innocenti ed ha ad oggetto la realizzazione delle attività del Centro di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>74</sup>, come dettagliate nel Piano di attività predisposto sulla base delle indicazioni a tal fine fornite dal Comitato tecnico scientifico del Centro. I costi complessivi ammontano ad euro 150.221,45 e sono ripartiti per aree di attività con riguardo alle distinte voci individuate nella stessa convenzione, ovvero risorse professionali (65.100,00 euro), altre collaborazioni e forniture di beni e servizi (euro 76.712,00), oltre che una voce a parte destinata ai costi generali (9.926,84 euro).

Successivamente, allo scadere della precedente convenzione, che rinnovava, a sua volta, fino al 25 novembre 2012 le precedenti convenzioni in essere dal 1999 con lo stesso Istituto, in data 19 dicembre 2012, con la partecipazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato sottoscritto analogo atto convenzionale concernente anch'esso la realizzazione delle attività del suddetto Centro che ha visto la condivisione dei costi, distribuiti fra Dipartimento (328.829,78 euro) e Ministero (470.041,22 euro), oltre che delle attività di verifica dei risultati, affidate ad un'apposita commissione paritetica nominata da entrambe le amministrazioni.

---

<sup>74</sup> Le attività dedotte in convenzione riguardano, in primis, la raccolta di materiale documentale sia di carattere giuridico, vedasi atti normativi e amministrativi di provenienza regionale, che di tipo filmografico, ma anche attività di assistenza (*reference* interno e a distanza) per la biblioteca interna all'Istituto. Alle anzidette attività devono aggiungersi quelle di statistica, ricerca e analisi, nonché quelle di editoria e comunicazione web oltre che di stampa delle pubblicazioni in materia e quelle di consulenza per le attività internazionali del Ministero e degli Osservatori europei *Childoneurope*.

Tale Commissione aveva il compito di asseverare la rispondenza delle attività svolte nei primi sei mesi con quelle previste nel Piano di attività per la liquidazione della prima tranche e altrettanto avrebbe dovuto verificare per la liquidazione del saldo il conseguimento degli obiettivi programmati. Circostanza quest'ultima in merito alla quale non si è in grado di effettuare una valutazione, non disponendosi di elementi informativi adeguati. Dell'ammontare complessivo dei costi ben 430.650,00 euro riguardano altre collaborazioni e forniture di beni e servizi e 52.790,50 euro sono attribuibili ai costi generali.

Al riguardo, deve osservarsi che nei decreti di approvazione delle convenzioni e relativi impegni adottati nel corso degli anni i costi generali sono molto incrementati. Oltre a ciò, risultano inserite come clausole di stile nelle premesse di tutti e due i provvedimenti, le motivazioni che hanno determinato le amministrazioni a sottoscrivere le convenzioni con l'Istituto che risulta essere ente pubblico (azienda pubblica di servizi alla persona) impegnato da ben 560 anni in attività a favore dell'infanzia e che appare l'unico in grado di assicurare i servizi resi agli enti locali dall'Osservatorio, la cui interruzione provocherebbe una grave lacuna nel sistema di implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, anche e soprattutto da parte degli enti locali e del privato sociale. Nelle convenzioni si fa spesso riferimento all'art.3, c.1 del d.p.r. 14 maggio 2007, n. 103 che consente al Ministro delle politiche della famiglia, per lo svolgimento delle funzioni del centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, di stipulare convenzioni, anche di durata pluriennale, con enti di ricerca o privati che abbiano particolare qualificazione nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nel dicembre 2012 è stata stipulata la convenzione avente ad oggetto il monitoraggio ai fini della valutazione del livello di attuazione del Piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Il corrispettivo pattuito è pari ad euro 240.000,00, di cui 204.000,00 euro sono riferiti agli oneri da sostenere per le risorse professionali e 22.000,00 euro, per altre collaborazioni e forniture di beni e servizi. La convenzione ha avuto ad oggetto, in particolare, il proseguimento delle attività di monitoraggio del Piano nidi, consistenti nell'aggiornamento della scheda di rilevazione e nella sua somministrazione con relativa raccolta dei dati e successiva elaborazione del rapporto finale sui finanziamenti erogati, i servizi e la regolamentazione posta in campo dalle amministrazioni attuatrici degli interventi.

Nel **dicembre del 2013**, è stata stipulata un'ulteriore convenzione, che ha visto parte in causa anche il Ministero del lavoro oltre alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ed i cui oneri, pari ad euro 504.544,59 sono gravati pro quota (200.000,00 euro) sul cap. 899 dello stato

di previsione della Presidenza del Consiglio. Le prestazioni dedotte in convenzione (v. all. 1) hanno riguardato, fra l'altro, il proseguimento delle attività di monitoraggio sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza oltre al supporto tecnico scientifico all'Osservatorio nazionale.

Anche per la Convenzione in esame, che ha durata annuale, le risorse destinate alla remunerazione delle professionalità impiegate rappresentano circa il 40 per cento dell'onere complessivo.

Nel dicembre 2014 è stata sottoscritta un'ulteriore Convenzione della durata di dodici mesi per un importo complessivo di 180.000,00 euro 161.000,00 dei quali destinati alle risorse professionali in massima parte dedicate al supporto al Dipartimento per le attività di segreteria organizzativa, raccolta ed elaborazione di dati relativi all'attuazione del Piano nidi, oltre alla predisposizione del rapporto finale volto a rappresentare come le Regioni abbiano investito i fondi derivanti dal Piano straordinario, la ricostruzione del quadro degli ulteriori finanziamenti e l'analisi delle variazioni incrementalmente osservate nel processo di sviluppo del sistema dei servizi dall'avvio del Piano e fino al 31.12.2013.

In data 21 dicembre 2015, in considerazione della necessità di proseguimento delle attività previste dall'art. 3 del d.p.r. 14 maggio 2007, n.103, è stata siglata la Convenzione che ha ad oggetto il supporto tecnico-scientifico all'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'adolescenza ed in data 22 dicembre è stata sottoscritta un'ulteriore Convenzione per lo svolgimento delle attività di monitoraggio del Piano straordinario.

Le Convenzioni stipulate nel corso del 2017 sono state tre (rispettivamente in data: 10 aprile 2017, 10 aprile 2017 e 29 dicembre 2017 v. *supra* Cap. III par. 1.6) ed hanno riguardato attività di verifica del Piano straordinario oltre che di supporto al funzionamento degli Osservatori nazionali. A queste deve aggiungersi un accordo siglato al fine della realizzazione di attività di competenza dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia. Analogo accordo è stato firmato con lo stesso Istituto a febbraio 2018 per l'aggiornamento del manuale dei servizi educativi per la prima infanzia.

In ordine alla stipula di convenzioni ed accordi, l'Amministrazione ha fatto presente in sede di contraddittorio finale, intervenuto in sede di Adunanza pubblica, che si tratterebbe di una modalità di applicazione dell'art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241 in materia di accordi fra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune. Tuttavia, non può sottacersi, che nella parte motiva dei provvedimenti di approvazione delle anzidette convenzioni, si fa sovente riferimento all'art. 3, c. 1 del d.p.r. n. 103/2007 e alla necessità di scongiurare l'interruzione dell'erogazione del servizio di raccolta dati e di

assistenza tecnica nei confronti degli enti territoriali, oltre che una grave lacuna nell'implementazione della Convenzione ONU dei diritti del fanciullo. Solo nei provvedimenti di più recente adozione l'amministrazione ha fatto riferimento all'art. 5 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici), chiamando in causa l'istituto del degli accordi fra pubbliche amministrazioni che trova la propria disciplina nell'art. 15, legge 8 agosto 1990, n. 241, il cui carattere eminentemente gratuito non è riscontrabile, secondo quanto asserito dalla stessa Amministrazione, nelle convenzioni stipulate con i diversi istituti, giacché nelle stesse si prevede una controprestazione a fronte di un preciso e dettagliato piano di attività. (v. *supra* Cap. III par. 1.6). Al riguardo, nel ricordare che la giurisprudenza prevalente esclude la possibilità di applicazione dell'art. 5 nel caso di convenzioni onerose e che solo alcune pronunce della Corte di Giustizia europea hanno riconosciuto l'ammissibilità di forme di finanziamento o di rimborso delle spese sostenute per l'erogazione dei servizi<sup>75</sup>, si sollecita da parte dell'Amministrazione, nell'attuale fase di ristrutturazione, un'attenta riflessione sull'opportunità di modificare la strumentazione fino ad ora utilizzata, con un'auspicabile riduzione del ricorso all'esternalizzazione di attività.

Sul punto, in aggiunta a quanto osservato, si ritiene di dover sottolineare quanto riportato nella relazione al bilancio di previsione 2016-2018 dell'Istituto degli Innocenti di Firenze con riferimento specifico all'opportunità di una revisione delle attività oggetto di convenzione, i cui introiti non sarebbero, a parere dell'organo di revisione, sufficienti a coprire in modo adeguato i costi sostenuti per il loro esercizio. Il punto si ritiene meriti un'approfondita riflessione da parte dell'Amministrazione anche per quanto concerne la necessità di

---

<sup>75</sup> Sul punto deve segnalarsi la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 19 dicembre 2012, n. 159 (intervenuta in merito ad una fattispecie di affidamento diretto da parte di una ASL ad una Università di un contratto di consulenza, relativo all'attività di studio e di valutazione della vulnerabilità sismica delle strutture ospedaliere della Provincia) che richiama un filone giurisprudenziale in materia (*ex plurimis* Corte di Giustizia CE 9 giugno 2009, causa C-573/07) connotato dal riconoscimento della possibilità per un'autorità pubblica di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, senza essere obbligata a fare ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi; possibilità esplicabile anche in collaborazione con altre autorità pubbliche. L'unico limite all'attività di cooperazione tra autorità pubbliche è costituito dalla prescrizione che la stessa non possa rimettere in questione l'obiettivo principale delle disposizioni in materia di appalti pubblici. Pertanto, tale cooperazione deve essere unicamente retta da considerazioni e prescrizioni connesse, in primo luogo, al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, comune ai partecipanti; oltre a ciò, deve essere salvaguardato il principio della parità di trattamento fra gli interessati, cosicché nessuna impresa privata venga posta in una posizione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti. L'art. 15, l. n. 241/1990 era stato richiamato dalla difesa delle amministrazioni resistenti, al fine di individuare un'area di non applicazione del diritto europeo degli appalti, ma non è stato tenuto in considerazione dalla Corte di giustizia. Nella fattispecie, argomento fondante appare quello relativo alla circostanza che l'amministrazione agisca o meno sul mercato come operatore economico potenzialmente in concorrenza con altri operatori economici, ovvero eserciti i propri poteri come amministrazione e per questo la concorrenza, prima ancora che essere distorta o meno, non viene proprio ravvisata. Resta, comunque, sullo sfondo la chiara valenza dell'istituto *dell'in house providing* con tutte le implicazioni in termini di riconoscimento dei requisiti in capo all'ente collaboratore e di controllo analogo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.

approntare una tipologia di controllo maggiormente incisiva.

## 5. L'attività dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia

L'Osservatorio è stato istituito, originariamente, ai sensi del d.m. 30 ottobre 2007, n. 242, successivamente abrogato in forza dell'art.9 del d.p.c.m. 10 marzo 2009, n. 43, che ha provveduto alla sua nuova istituzione nell'ambito del Dipartimento per le politiche della famiglia<sup>76</sup>, al quale fornisce supporto tecnico scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di famiglia e per la predisposizione del Piano nazionale della famiglia.

Le sue funzioni spaziano dallo studio e ricerca, accompagnati dall'attività seminariale, nei settori demografico, economico, sociologico, all'attività di coordinamento a livello nazionale delle analoghe strutture presenti sul territorio incaricate di tenere sotto osservazione l'evolversi dei fenomeni legati alle analisi condotte nei citati settori riguardanti le problematiche sulla famiglia.

Il Presidente, l'Assemblea ed il Comitato Tecnico scientifico sono gli organi che costituiscono la struttura in cui l'Osservatorio risulta articolato secondo la vigente disciplina (art.3 d.p.c.m. 10 marzo 2009, n. 43).

Con decreto del 10 agosto 2016 è stata consentita la ripresa dei lavori di tale organo assembleare, che nonostante il suo indubbio rilievo nel settore della programmazione delle politiche per la famiglia, era rimasto inattivo per lungo tempo. La composizione ivi prevista era di 68 membri<sup>77</sup> dei quali: ventiquattro nominati dalla Conferenza Unificata in rappresentanza di Regioni ed enti locali (ANCI e UPI), ventiquattro dal Presidente del Consiglio e dai ministri competenti per materia, sei dalle Associazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale dei lavoratori e otto dalle Associazioni rappresentative dei datori di lavoro, infine, sei dalle associazioni private che si occupano di sostegno alle famiglie; quattro dalle associazioni del terzo settore. Il Comitato tecnico scientifico che risulta composto dal Presidente e dai cinque esperti da lui nominati, vede tra le altre funzioni attribuitegli la predisposizione dei documenti programmatici.

Successivamente, in forza del decreto del Ministro per gli affari regionali 24 marzo 2017, la

---

<sup>76</sup> Il Dipartimento assicura la segreteria tecnica dell'Osservatorio.

<sup>77</sup> Nella sua precedente composizione l'Osservatorio aveva sede non solo presso la Presidenza del consiglio ma anche a Bari ed a Bologna competenti per il coordinamento rispettivamente degli osservatori regionali e di quelli degli enti locali. In ragione di tale articolazione a livello territoriale nella struttura originaria era presente un Comitato, che nell'attuale organigramma non esiste più. Il numero dei componenti l'Assemblea previsto originariamente era di 45, che includeva alcuni componenti non più presenti nell'attuale composizione ed individuati nel Presidente della Regione Puglia e nel Sindaco del comune di Bologna.

composizione dell'Organo è cambiata; innanzitutto, in linea con le raccomandazioni già espresse dalla Sezione<sup>78</sup>, ridotto il numero complessivo dei membri, sceso a cinquanta<sup>79</sup> con la riduzione consistente dei rappresentanti sia della Conferenza Unificata che della Presidenza del Consiglio dei ministri. La nuova composizione vede sei componenti nominati dalla Conferenza Unificata, in rappresentanza di regioni e province autonome, tre dall'Ance, uno dall'Upi ed uno dall'unione enti montani, uno dall'Unicef, uno dalla società di pediatria, dieci dalla Presidenza del Consiglio e dai ministri competenti per materia, tre dalle Associazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale dei lavoratori e otto dalle associazioni private che si occupano di sostegno alle famiglie, uno dai Consigli nazionali degli ordini degli assistenti sociali, degli psicologi e dei giornalisti, ai quali devono aggiungersi cinque esperti e tre rappresentanti nominati dall'associazione nazionale avvocati per la famiglia, pedagogisti ed educatori professionali ed infine cinque nominati dalle associazioni private che si occupano di sostegno alle famiglie. Inoltre, come emerge dall'anzidetta disamina, risulta, in parte, modificata anche la rappresentanza degli attori istituzionali coinvolti.

L'attività dell'Osservatorio si è particolarmente intensificata nell'anno 2017, allorché si sono tenute cinque riunioni in plenaria, alle quali hanno preso parte un numero di componenti rappresentativo di tutte le istituzioni e gli organismi competenti in materia. Nello stesso anno il Comitato tecnico scientifico si è riunito per otto volte e venticinque sono state le riunioni dei sei gruppi di lavoro impegnati nei diversi studi loro affidati<sup>80</sup>.

Negli anni precedenti l'attività dell'Osservatorio è stata decisamente meno intensa, se solo si considera che nel 2012, 2015 e 2016 si è svolta una sola riunione e che negli anni 2013 e 2014 le riunioni sono state rispettivamente due e quattro. In tale periodo il Dipartimento ha svolto le funzioni allo stesso attribuite ed in particolare: il Capo Dipartimento ha presieduto i lavori dell'Assemblea e del Comitato tecnico scientifico; è stata portata avanti l'attività di segreteria e sono stati gestiti i procedimenti amministrativi finalizzati al rimborso delle missioni

---

<sup>78</sup> V. deliberazione di questa Sezione n.2/2012/G, ove veniva stigmatizzata la pletoricità della composizione dell'Osservatorio.

<sup>79</sup> Nella sua precedente composizione l'Osservatorio aveva sede non solo presso la Presidenza del consiglio ma anche a Bari ed a Bologna in quanto enti territoriali competenti per il coordinamento rispettivamente degli osservatori regionali e di quelli degli enti locali. In ragione di tale articolazione a livello territoriale nella struttura originaria era presente un Comitato, che nell'attuale organigramma non esiste più. Il numero dei componenti l'Assemblea previsto originariamente era di 45, che includeva alcuni componenti non più presenti nell'attuale composizione ed individuati nel Presidente della Regione Puglia e nel Sindaco del comune di Bologna.

<sup>80</sup> Le tematiche affrontate dai gruppi di lavoro sono state: 1. L'analisi giuridica economica e sociale del fenomeno della disgregazione familiare anche dal punto di vista della frammentazione delle competenze giurisdizionali in materia di famiglia; 2. Le politiche fiscali a sostegno della famiglia; 3. Il fenomeno della crisi demografica: cause effetti e soluzioni; 4. Centralità del ruolo della famiglia e problematiche sociali; 5. Le politiche degli enti territoriali a sostegno della famiglia; 6. I costi ed il finanziamento delle prestazioni dedicate alla famiglia, prospettive di riforma

effettuate dai componenti per le assemblee formalmente convocate. Infine, il Dipartimento ha provveduto all'attività di editing dei documenti prodotti dai sottogruppi di lavoro.

Sulla base di quanto riferito dall'Amministrazione, oltre al 2017, l'unico anno in cui è stata svolta attività di ricerca da parte dell'Osservatorio è stato il 2012, allorquando sono stati condotti studi e ricerche ed è stata promossa, su impulso del Comitato tecnico scientifico (Cts), un'iniziativa "Officina Famiglia" avente lo scopo di mettere a disposizione degli operatori del settore un sito web sul quale trovare supporto per la ricerca di dati in materia ed informazioni sulla piattaforma online. Nello stesso anno, inoltre, l'attività si è concentrata sulla predisposizione del Piano nazionale della famiglia adottato a seguito dell'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 19 aprile 2012 e previa deliberazione del Presidente del Consiglio dei Ministri del giugno 2012.

Nel 2013 il Dipartimento ha affidato all'ISTAT lo svolgimento di un'indagine denominata "Aspetti di vita quotidiana" avente ad oggetto la vita delle famiglie con figli fino a 13 anni. Nell'ambito dell'anzidetta indagine, il Dipartimento, su input dell'Osservatorio, ha commissionato alla società REA sas la realizzazione di un ulteriore approfondimento consistente nella raccolta di dati sulle difficoltà incontrate dalle famiglie del target considerato per tutelare il benessere dei propri figli. Il Cts si è riunito più volte con la finalità di predisporre i documenti di analisi per la III Conferenza Nazionale in programma nel 2013 e poi posticipata al 2014.

Anche nel 2014 è proseguita l'attività dell'Osservatorio, strutturata su 5 gruppi di lavoro che si sono occupati in particolare di: a. politiche di armonizzazione famiglia-lavoro; b. welfare society e sussidiarietà circolare; c. famiglia e responsabilità educativa; d. politiche familiari e sviluppo del paese; e. fisco e tariffe per la famiglia.

Conclusivamente si può osservare che la pletoricità dell'organismo può essere considerata il portato del chiaro disposto normativo che ne prevedeva la necessaria rappresentatività a livello paritetico delle diverse componenti ovvero le amministrazioni statali, quelle locali, l'associazionismo ed il terzo settore, con ciò favorendo la scelta di una composizione numericamente rilevante, in grado appunto di assicurare l'auspicata pariteticità. Quanto sopra in considerazione del fatto che l'Osservatorio dovrebbe essere il laboratorio ideale per la definizione di politiche per la famiglia con la partecipazione di tutte le componenti istituzionali e di tutti i centri di interessi coinvolti nel settore. A questa missione l'organismo ha ottemperato in modo non certo soddisfacente e non solo se si ha riguardo al numero di volte in cui si è riunito (in alcuni anni addirittura una sola volta) ma anche con riferimento alla

necessità, manifestata in più occasioni, di commissionare all'esterno studi ed approfondimenti statistici ed infine anche per la sostanziale carenza di ricadute in termini di definizione di politiche per la famiglia che sono rimaste ferme a quelle dell'unico Piano nazionale approvato nel periodo considerato e cioè quello del 2012.

Conclusivamente, si ritiene di sottolineare all'attenzione dell'Amministrazione la necessità nell'attuale fase di ristrutturazione del settore, pur nella continuità delle strutture deputate alla cura degli interessi della famiglia, di verificare, anche alla luce delle criticità fino ad ora emerse, la percorribilità di soluzioni che rendano la composizione degli Osservatori più adeguata alle finalità istituzionali loro attribuite dalle recenti novelle normative e soprattutto di individuare modalità operative che concorrano a migliorare l'efficienza ed efficacia fino ad ora dimostrate.

## CAPITOLO VI

### ANALISI DELLA GESTIONE DEI CAPITOLI 858 E 899 ESERCIZI 2012/2017

*Sommario:*1 Analisi della gestione dei capitoli 858 e 899 nel sessennio 2012-2017. - 2.La situazione dei residui perenti. - 3.Analisi delle economie.

#### **1. Analisi della gestione dei capitoli 858 e 899 nell'arco temporale 2012-2017**

I due capitoli dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri sui quali vengono gestite le risorse del Fondo sono il cap.858, rubricato "Fondo per le politiche della famiglia" e il cap. 899 "somme da destinare ad interventi per attività di competenza statale sul Fondo per le politiche della famiglia". Il secondo è stato istituito nel 2010 ed è stato destinato agli interventi di specifica competenza statale pur sempre gravanti sul Fondo e nel 2017 è stato abolito.

Per quanto riguarda il cap. 858, nel periodo considerato dalla presente analisi gli stanziamenti hanno subito una significativa contrazione, passando dai 72 milioni di euro del 2012 ai 13,68 milioni del 2017 ed ai 4,4 mln di euro del 2018.

All'andamento descritto hanno contribuito in parte le variazioni di segno negativo intervenute specificatamente negli esercizi 2013 e 2014 alle quali, tuttavia, hanno fatto da contraltare le variazioni incrementali registrate in tutti gli altri esercizi considerati ed in particolare nel 2012 (+ 40,8 milioni), nel 2015 (+ 37 milioni) e nel 2016 (+ 12,98 milioni), che hanno consentito al Fondo di poter continuare ad operare, a fronte degli stanziamenti iniziali davvero ridotti e sempre meno in grado di supportare le finalità perseguite dalla legge istitutiva e dalla programmazione nazionale.

Le cennate contrazioni mostrano ancora più chiaramente la rilevanza del fenomeno di riduzione delle risorse del Fondo se solo si prende in considerazione la consistenza dei finanziamenti del capitolo considerato nelle annualità precedenti al 2012.

Si pensi, in particolare, che nel 2007 erano 220 i milioni stanziati sul cap. 858, diventati 190 nel 2008 e 173 nel 2010. L'anno 2009 mostra, invece, un incremento piuttosto significativo da ricollegare all'intervento, in corso d'anno, di un provvedimento di variazione incrementale pari a 52 milioni di euro, dodici dei quali destinati al finanziamento di interventi di ricostruzione e supporto alle popolazioni colpite dagli eventi sismici; i complessivi 238,67

milioni sono stati tutti destinati ad interventi di natura statale.

Premesso quanto sopra, deve riferirsi per completezza espositiva che la legge di bilancio 2019 ha stanziato per il predetto cap. 858 104,75 mln di euro da ripartire secondo le nuove disposizioni con due decreti ministeriali, di cui uno per le finalità esclusivamente nazionali e l'altro per le finalità locali, previa Intesa con la Conferenza Unificata. La consistenza delle risorse assegnate per il 2019 è tornata ai livelli ante 2010 e consegue all'attribuzione al Dipartimento per la famiglia di ulteriori competenze istituzionali in forza del d.l. n. 86/2018. Tuttavia, la predetta somma è stata decurtata di un importo pari a circa 10 milioni di euro in applicazione dell'art. 7 c. 1, let. b) e c. 2 del d. l. 6 luglio 2012, n. 95, pervenendo alla consistenza definitiva di 94.682.826,00 euro.

Tornando al periodo osservato dalla presente indagine, si evidenzia che gli esercizi che hanno fatto registrare gli importi più elevati di risorse stanziato complessivamente sul cap. 858 sono stati il 2012 (72,78 milioni di euro) ed il 2015 (55,32 milioni di euro), interessati entrambi, come si è detto sopra, da variazioni incrementali intervenute in corso d'anno. A fronte dei descritti stanziamenti, i pagamenti totali registrati sullo stesso capitolo nel 2012 e nel 2015 (pari rispettivamente a 60,2 e 25 milioni di euro) sono stati i più elevati, mentre gli ultimi due esercizi considerati sono rimasti al di sotto dei dieci milioni (5,8 mln nel 2016 e 9 mln nel 2017). La capacità di realizzazione della spesa non è stata elevata, se si considera che al valore dei pagamenti totali hanno contribuito principalmente i pagamenti in conto residui con l'unica eccezione del 2015, allorquando i pagamenti in conto competenza (21,9 milioni) hanno superato in modo significativo quelli in conto residui (3 milioni).

Coerentemente con l'evidenziato andamento dei pagamenti totali il 2012 è stato l'esercizio che ha visto la formazione più ingente di residui di competenza (54 milioni), che nei successivi esercizi sono andati via via (già nel 2013 pari a 35,76 milioni di euro) contraendosi, fino a raggiungere l'ammontare di 2 milioni di euro nel 2017.

Al contrario, le economie che nella contabilità della Presidenza del Consiglio non comportano, come noto, al ricorrere di ben precise circostanze, la perdita della disponibilità delle risorse, hanno mostrato un andamento incrementale nei primi anni, passando dai circa 12 mln del 2012 ai 13,7 del 2014, fino ai 27,92 mln del 2015, con l'unica eccezione del 2013 (euro 57.561,00), per ridursi drasticamente negli esercizi 2016 e 2017 a poco più di un milione.

Considerata la creazione, a partire dal 2010 e con effetti dalla gestione finanziaria del bilancio 2011, di un nuovo capitolo per le risorse di destinazione esclusivamente statale, la formazione di un così elevato ammontare di economie potrebbe essere ricondotta proprio a tale circostanza ed alle conseguenti difficoltà di impegno delle somme riguardanti i diversi tipi

di interventi. Oltre a ciò, non si comprende la ragione dell'articolazione del capitolo che ben avrebbe potuto consentire una trasparente e razionale suddivisione delle risorse da destinare alle diverse finalità istituzionali e che soprattutto avrebbe consentito una più agevole gestione delle stesse con variazioni all'interno dello stesso capitolo.

Per quanto riguarda l'esercizio 2018, gli stanziamenti iniziali di competenza ammontano a 4,52 mln di euro, e, a seguito delle variazioni intervenute in corso d'esercizio, hanno fatto registrare stanziamenti definitivi per 16,57 mln di euro<sup>81</sup>. Al termine dell'esercizio considerato le economie formatesi sono pari a 6 mln di euro ed i pagamenti totali ammontano a 3,8 mln di euro. Pur non disponendo da sistema di rilevamento dati (Sicr) del valore relativo agli impegni di competenza, essi per calcolo ammontano a 10,57 mln ed hanno comportato la formazione di residui dell'esercizio pari a 8,4 mln di euro.

---

<sup>81</sup> I dati riferiti sono stati dedotti dalla sommatoria degli impegni riportati nei provvedimenti adottati dall'amministrazione per la gestione delle risorse del Fondo nel corso del 2018 ed in particolare nel mese di dicembre, a seguito dell'intervento del decreto di riparto nel mese di novembre dello stesso anno.

Tabella n. 26			Presidenza del consiglio dei ministri - Fondo per le politiche per la famiglia - cap. 858 - es. 2012-2017												
CAP.	ES.	P. G.	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RES DEF INIZIALI	RESIDUO CC	RESIDUO RES	RESIDUI TOT COMPETENZA	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE DA IMPEGNI	
858	2012	01	31.993.531,00	-21.144.490,00	10.849.041,00	3.581.541,00	41.565.054,60	45.146.595,60	53.561.966,53	7.267.500,00	57.561,93	7.325.061,93	7.325.061,93	11.939.350,00	
		20	0,00	2.783.845,18	2.783.845,18	2.589.318,11	0,00	2.589.318,11	0,00	194.527,07	0,00	194.527,07	194.527,07	0,00	
		30	0,00	59.150.959,00	59.150.959,00	12.484.759,00	0,00	12.484.759,00	0,00	46.666.200,00	0,00	46.666.200,00	46.666.200,00	0,00	
	<b>Totale</b>			<b>31.993.531,00</b>	<b>40.790.314,18</b>	<b>72.783.845,18</b>	<b>18.655.618,11</b>	<b>41.565.054,60</b>	<b>60.220.672,71</b>	<b>53.561.966,53</b>	<b>54.128.227,07</b>	<b>57.561,93</b>	<b>54.185.789,00</b>	<b>54.185.789,00</b>	<b>11.939.350,00</b>
	2013	01	19.784.000,00	-8.977.935,03	10.806.064,97	0,00	4.357.500,00	4.357.500,00	7.325.061,93	0,00	2.910.000,00	2.910.000,00	2.910.000,00	2.910.000,00	57.561,93
		20	0,00	4.507.380,17	4.507.380,17	4.507.380,17	186.695,58	4.694.075,75	194.527,07	0,00	7.831,49	7.831,49	7.831,49	7.831,49	0,00
		30	0,00	0,00	0,00	0,00	13.826.800,00	13.826.800,00	46.666.200,00	0,00	32.839.400,00	32.839.400,00	32.839.400,00	32.839.400,00	0,00
	<b>Totale</b>			<b>19.784.000,00</b>	<b>-4.470.554,86</b>	<b>15.313.445,14</b>	<b>4.507.380,17</b>	<b>18.370.995,58</b>	<b>22.878.375,75</b>	<b>54.185.789,00</b>	<b>0,00</b>	<b>35.757.231,49</b>	<b>35.757.231,49</b>	<b>35.757.231,49</b>	<b>57.561,93</b>
	2014	01	20.916.054,00	-12.220.806,00	8.695.248,00	0,00	0,00	0,00	2.910.000,00	5.000.000,00	0,00	5.000.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00	2.910.000,00
		20	0,00	289.112,50	289.112,50	289.112,50	0,00	289.112,50	7.831,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.831,49
		30	0,00	10.806.064,97	10.806.064,97	0,00	16.925.100,00	16.925.100,00	32.839.400,00	779.994,80	0,00	779.994,80	779.994,80	779.994,80	15.914.300,00
	<b>Totale</b>			<b>20.916.054,00</b>	<b>-1.125.628,53</b>	<b>19.790.425,47</b>	<b>289.112,50</b>	<b>16.925.100,00</b>	<b>17.214.212,50</b>	<b>35.757.231,49</b>	<b>5.779.994,80</b>	<b>0,00</b>	<b>5.779.994,80</b>	<b>5.779.994,80</b>	<b>13.721.318,17</b>
	2015	01	18.261.738,00	2.273.026,00	20.534.764,00	0,00	2.661.000,00	2.661.000,00	5.000.000,00	5.449.995,00	2.339.000,00	7.788.995,00	7.788.995,00	7.788.995,00	0,00
		20	0,00	21.941.037,00	21.941.037,00	21.941.037,00	0,00	21.941.037,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		30	0,00	12.841.518,17	12.841.518,17	0,00	424.997,40	424.997,40	779.994,80	0,00	354.997,40	354.997,40	354.997,40	354.997,40	0,00
	<b>Totale</b>			<b>18.261.738,00</b>	<b>37.055.581,17</b>	<b>55.317.319,17</b>	<b>21.941.037,00</b>	<b>3.085.997,40</b>	<b>25.027.034,40</b>	<b>5.779.994,80</b>	<b>5.449.995,00</b>	<b>2.693.997,40</b>	<b>8.143.992,40</b>	<b>8.143.992,40</b>	<b>27.926.287,17</b>
	2016	01	5.359.227,00	3.809.391,00	9.168.618,00	636.750,00	4.086.497,50	4.723.247,50	7.788.995,00	863.250,00	2.625.497,50	3.488.747,50	3.488.747,50	3.488.747,50	1.077.000,00
		20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		30	0,00	9.180.017,00	9.180.017,00	870.150,00	214.997,40	1.085.147,40	354.997,40	5.191.650,00	0,00	5.191.650,00	5.191.650,00	5.191.650,00	140.000,00
	<b>Totale</b>			<b>5.359.227,00</b>	<b>12.989.408,00</b>	<b>18.348.635,00</b>	<b>1.506.900,00</b>	<b>4.301.494,90</b>	<b>5.808.394,90</b>	<b>8.143.992,40</b>	<b>6.054.900,00</b>	<b>2.625.497,50</b>	<b>8.680.397,50</b>	<b>8.680.397,50</b>	<b>1.217.000,00</b>
	2017	01	5.144.858,00	-2.223.683,00	2.921.175,00	0,00	2.292.747,50	2.292.747,50	3.488.747,50	4.747,68	0,00	4.747,68	4.747,68	4.747,68	1.196.000,00
		20	0,00	148.000,00	148.000,00	148.000,00	0,00	148.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		30	0,00	10.615.500,00	10.615.500,00	2.539.224,85	4.042.650,00	6.581.874,85	5.191.650,00	948.264,39	1.149.000,00	2.097.264,39	2.097.264,39	2.097.264,39	0,00
	<b>Totale</b>			<b>5.144.858,00</b>	<b>8.539.817,00</b>	<b>13.684.675,00</b>	<b>2.687.224,85</b>	<b>6.335.397,50</b>	<b>9.022.622,35</b>	<b>8.680.397,50</b>	<b>953.012,07</b>	<b>1.149.000,00</b>	<b>2.102.012,07</b>	<b>2.102.012,07</b>	<b>1.196.000,00</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>			<b>101.459.408,00</b>	<b>93.778.936,96</b>	<b>195.238.344,96</b>	<b>49.587.272,63</b>	<b>90.584.039,98</b>	<b>140.171.312,61</b>	<b>166.109.371,72</b>	<b>73.366.128,94</b>	<b>42.283.288,32</b>	<b>114.649.417,26</b>	<b>114.649.417,26</b>	<b>33.242.043,42</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Per quanto riguarda il cap. 899 non sono state registrate negli esercizi considerati variazioni negli stanziamenti, i quali ultimi hanno mostrato lo stesso trend del cap. 858, contraendosi da 26,5 milioni di euro a 72.000,00 euro del 2017 (anno di abrogazione del capitolo<sup>82</sup>). In contrazione risultano anche i pagamenti totali registrati negli esercizi considerati, passati dai 13,67 milioni del 2013 ai 74.000 euro del 2017. L'esercizio con l'ammontare più elevato di pagamenti è il 2013 (13,7 milioni) che, in controtendenza rispetto alla contrazione evidenziatasi negli esercizi successivi, risultano aumentati se confrontati con il 2012 (5 milioni). Anche per il cap.899 vale la stessa considerazione spesa per il cap.858 relativamente al fatto che all'ammontare complessivo dei pagamenti totali hanno contribuito principalmente le poste in conto residui, ad eccezione degli esercizi 2015 e 2016, che mostrano valori dei pagamenti in conto competenza decisamente più elevati rispetto ai pagamenti in conto residui. La formazione delle economie risulta elevata solo nei primi tre esercizi (circa 2 mln nel 2012, poco più di 3 mln nel 2013 e poco meno di 5 mln nel 2014) riducendosi via via fino ad annullarsi negli esercizi successivi.

---

<sup>82</sup> In ciascuna delle annualità considerate lo stanziamento iniziale è pari a 0 e con provvedimento di variazione di bilancio sono state annualmente incrementate le dotazioni per soddisfare esigenze di carattere nazionale.

Tab. 27 Presidenza del consiglio dei ministri - Capitolo 858 - Fondo per le politiche della famiglia -											Es. 2012		
PIANO DI GESTIONE	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	RES DEF INIZIALI	IMPEGNI TOT	TOT PAG OP CC	TOT PAG OP CR	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI TOTALI
01	31.993.531,00	-21.144.490,00	10.849.041,00	53.561.966,53		3.581.541,00	41.565.054,60	3.581.541,00	41.565.054,60	45.146.595,60	7.267.500,00	57.561,93	7.325.061,93
20	0,00	2.783.845,18	2.783.845,18	0,00		2.589.318,11	0,00	2.589.318,11	0,00	2.589.318,11	194.527,07	0,00	194.527,07
30	0,00	59.150.959,00	59.150.959,00	0,00		12.484.759,00	0,00	12.484.759,00	0,00	12.484.759,00	46.666.200,00	0,00	46.666.200,00
<b>Totali</b>	<b>31.993.531,00</b>	<b>40.790.314,18</b>	<b>72.783.845,18</b>	<b>53.561.966,53</b>	<b>72.783.845,18</b>	<b>18.655.618,11</b>	<b>41.565.054,60</b>	<b>18.655.618,11</b>	<b>41.565.054,60</b>	<b>60.220.672,71</b>	<b>54.128.227,07</b>	<b>57.561,93</b>	<b>54.185.789,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Tab. 28 Presidenza del consiglio dei ministri - Capitolo 858 - Fondo per le politiche della famiglia -											Es. 2013		
PIANO DI GESTIONE	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	Ω PREV DEF COMP	Ω RES DEF INIZIALI	IMPEGNI TOT	TOT PAG OP CC	TOT PAG OP CR	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI TOTALI
01	19.784.000,00	-8.977.935,03	10.806.064,97	7.325.061,93		0,00	4.357.500,00	0,00	4.357.500,00	4.357.500,00	0,00	2.910.000,00	2.910.000,00
20	0,00	4.507.380,17	4.507.380,17	194.527,07		4.507.380,17	186.695,58	4.507.380,17	186.695,58	4.694.075,75	0,00	7.831,49	7.831,49
30	0,00	0,00	0,00	46.666.200,00		0,00	13.826.800,00	0,00	13.826.800,00	13.826.800,00	0,00	32.839.400,00	32.839.400,00
<b>Totali</b>	<b>19.784.000,00</b>	<b>-4.470.554,86</b>	<b>15.313.445,14</b>	<b>54.185.789,00</b>	<b>4.507.380,17</b>	<b>4.507.380,17</b>	<b>18.370.995,58</b>	<b>4.507.380,17</b>	<b>18.370.995,58</b>	<b>22.878.375,75</b>	<b>0,00</b>	<b>35.757.231,49</b>	<b>35.757.231,49</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Tab. 29 Presidenza del consiglio dei ministri - Capitolo 858 - Fondo per le politiche della famiglia -											Es. 2014		
PIANO DI GESTIONE	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	RES DEF INIZIALI	IMPEGNI TOT	TOT PAG OP CC	TOT PAG OP CR	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI TOTALI
01	20.916.054,00	-12.220.806,00	8.695.248,00	2.910.000,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.000.000,00	0,00	5.000.000,00
20	0,00	289.112,50	289.112,50	7.831,49		289.112,50	0,00	289.112,50	0,00	289.112,50	0,00	0,00	0,00
30	0,00	10.806.064,97	10.806.064,97	32.839.400,00		0,00	16.925.100,00	0,00	16.925.100,00	16.925.100,00	779.994,80	0,00	779.994,80
<b>Totali</b>	<b>20.916.054,00</b>	<b>-1.125.628,53</b>	<b>19.790.425,47</b>	<b>35.757.231,49</b>	<b>6.069.107,30</b>	<b>289.112,50</b>	<b>16.925.100,00</b>	<b>289.112,50</b>	<b>16.925.100,00</b>	<b>17.214.212,50</b>	<b>5.779.994,80</b>	<b>0,00</b>	<b>5.779.994,80</b>

Tab. 30 Presidenza del consiglio dei ministri - Capitolo 858 - Fondo per le politiche della famiglia -											Es. 2015		
PIANO DI GESTIONE	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	RES DEF INIZIALI	IMPEGNI TOT	TOT PAG OP CC	TOT PAG OP CR	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI TOTALI
01	18.261.738,00	2.273.026,00	20.534.764,00	5.000.000,00		0,00	2.661.000,00	0,00	2.661.000,00	2.661.000,00	5.449.995,00	2.339.000,00	7.788.995,00
20	0,00	21.941.037,00	21.941.037,00	0,00		21.941.037,00	0,00	21.941.037,00	0,00	21.941.037,00	0,00	0,00	0,00
30	0,00	12.841.518,17	12.841.518,17	779.994,80		0,00	424.997,40	0,00	424.997,40	424.997,40	0,00	354.997,40	354.997,40
<b>Totali</b>	<b>18.261.738,00</b>	<b>37.055.581,17</b>	<b>55.317.319,17</b>	<b>5.779.994,80</b>	<b>27.391.032,00</b>	<b>21.941.037,00</b>	<b>3.085.997,40</b>	<b>21.941.037,00</b>	<b>3.085.997,40</b>	<b>25.027.034,40</b>	<b>5.449.995,00</b>	<b>2.693.997,40</b>	<b>8.143.992,40</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Tab. 31 Presidenza del consiglio dei ministri - Capitolo 858 - Fondo per le politiche della famiglia -											Es. 2016		
PIANO DI GESTIONE	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	RES DEF INIZIALI	IMPEGNI TOT	TOT PAG OP CC	TOT PAG OP CR	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI TOTALI
01	5.359.227,00	3.809.391,00	9.168.618,00	7.788.995,00		636.750,00	4.086.497,50	636.750,00	4.086.497,50	4.723.247,50	863.250,00	2.625.497,50	3.488.747,50
20	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
30	0,00	9.180.017,00	9.180.017,00	354.997,40		870.150,00	214.997,40	870.150,00	214.997,40	1.085.147,40	5.191.650,00	0,00	5.191.650,00
<b>Totali</b>	<b>5.359.227,00</b>	<b>12.989.408,00</b>	<b>18.348.635,00</b>	<b>8.143.992,40</b>	<b>7.561.800,00</b>	<b>1.506.900,00</b>	<b>4.301.494,90</b>	<b>1.506.900,00</b>	<b>4.301.494,90</b>	<b>5.808.394,90</b>	<b>6.054.900,00</b>	<b>2.625.497,50</b>	<b>8.680.397,50</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Tab. 32 Presidenza del consiglio dei ministri - Capitolo 858 - Fondo per le politiche della famiglia -											Es. 2017		
PIANO DI GESTIONE	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	RES DEF INIZIALI	IMPEGNI TOT	TOT PAG OP CC	TOT PAG OP CR	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI competenza TOTALI
01	5.144.858,00	-2.223.683,00	2.921.175,00	0,00				5.144.858,00	-2.223.683,00	2.921.175,00	2.292.747,50	2.292.747,50	3.488.747,50
20	0,00	148.000,00	148.000,00					148.000,00			148.000,00		
30	0,00	10.615.500,00	10.615.500,00	2.539.224,85					10.615.500,00	10.615.500,00	4.042.650,00	6.581.874,85	5.191.650,00
<b>Totali</b>	<b>5.144.858,00</b>	<b>8.539.817,00</b>	<b>13.684.675,00</b>		<b>3.640.236,92</b>			<b>5.144.858,00</b>	<b>8.539.817,00</b>	<b>13.684.675,00</b>		<b>9.074.622,35</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

**Tab. 33 Presidenza del consiglio dei ministri - Capitolo 858 - Fondo per le politiche della famiglia - Es. 2018**

PIANO DI GESTIONE	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	RES DEF INIZIALI	TOT PAG OP CR	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI competenza TOTALI	ECONOMIE
01	4.521.304,00	611.884,00	5.133.188,00	3.488.748,00	4.748,00		4.748,00	4.748,00				5.133.188,00
20	0,00	2.183.500,00	2.183.500,00			2.183.500,00		2.183.500,00				
30	0,00	9.257.375,00	9.257.375,00	5.191.650,00	2.097.264,00	411,00	1.625.765,00	1.625.765,00	8.388.873,00	378.519,00	8.767.392,00	868.092,00
<b>Totali</b>	<b>4.521.304,00</b>	<b>12.052.759,00</b>	<b>16.574.063,00</b>	<b>8.680.398,00</b>	<b>2.102.012,00</b>	<b>2.183.911,00</b>	<b>1.630.513,00</b>	<b>3.814.013,00</b>	<b>8.388.873,00</b>	<b>378.519,00</b>	<b>8.767.392,00</b>	<b>6.001.280,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sicr

Tabella n. 34		Presidenza del Consiglio dei ministri - Somme da destinare ad interventi per attività di competenza statale relative al Fondo politiche per la famiglia - cap. 899 - es. 2012-2017												
CAP.	ES.	P.G.	PREV INIZ COMP	VAR PREV COMP	PREV DEF COMP	PAGATO COMP	PAGATO RES	PAGATO TOTALE	RES DEF INIZIALI	RESIDUO C CC	RESIDUO C RES	RESIDUI C TOT	RESIDUI TOTALI	ECO DA IMPEGNI
899	2012	01	0,00	4.774.753,00	4.774.753,00	0,00	4.738.356,71	4.738.356,71	15.288.146,98	1.659.502,00	7.158.601,91	8.818.103,91	8.818.103,91	2.097.838,73
		30	0,00	21.764.057,41	21.764.057,41	306.991,40	0,00	306.991,40	0,00	21.157.487,51	0,00	21.157.487,51	21.157.487,51	0,00
	<b>TOTALE</b>		<b>0,00</b>	<b>26.538.810,41</b>	<b>26.538.810,41</b>	<b>306.991,40</b>	<b>4.738.356,71</b>	<b>5.045.348,11</b>	<b>15.288.146,98</b>	<b>22.816.989,51</b>	<b>7.158.601,91</b>	<b>29.975.591,42</b>	<b>29.975.591,42</b>	<b>2.097.838,73</b>
	2013	01	0,00	879.385,09	879.385,09	1.888,17	5.705.048,20	5.706.936,37	8.818.103,91	180.000,00	8.286,00	188.286,00	188.286,00	3.054.589,76
		20	0,00	402.000,00	402.000,00	402.000,00	0,00	402.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		30	0,00	3.258.851,13	3.258.851,13	1.137.687,83	6.430.630,39	7.568.318,22	21.157.487,51	2.093.423,18	14.711.297,76	16.804.720,94	16.804.720,94	0,00
	<b>TOTALE</b>		<b>0,00</b>	<b>4.540.236,22</b>	<b>4.540.236,22</b>	<b>1.541.576,00</b>	<b>12.135.678,59</b>	<b>13.677.254,59</b>	<b>29.975.591,42</b>	<b>2.273.423,18</b>	<b>14.719.583,76</b>	<b>16.993.006,94</b>	<b>16.993.006,94</b>	<b>3.054.589,76</b>
	2014	01	0,00	21.150,42	21.150,42	0,00	36.000,00	36.000,00	188.286,00	0,00	144.000,00	144.000,00	144.000,00	0,00
		20	0,00	1.419.689,97	1.419.689,97	1.415.587,47	0,00	1.415.587,47	0,00	2,00	0,00	2,00	4.102,50	0,00
		30	0,00	725.237,04	725.237,04	4.365,34	10.382.422,42	10.386.787,76	16.804.720,94	709.998,51	1.393.558,58	2.103.557,09	2.103.557,09	4.932.645,84
	<b>TOTALE</b>		<b>0,00</b>	<b>2.166.077,43</b>	<b>2.166.077,43</b>	<b>1.419.952,81</b>	<b>10.418.422,42</b>	<b>11.838.375,23</b>	<b>16.993.006,94</b>	<b>710.000,51</b>	<b>1.537.558,58</b>	<b>2.247.559,09</b>	<b>2.251.659,59</b>	<b>4.932.645,84</b>
	2015	01	0,00	0,00	0,00	0,00	90.000,00	90.000,00	144.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	54.000,00
		20	0,00	3.359.337,64	3.359.337,64	3.351.714,22	4.076,79	3.355.791,01	4.102,50	7.623,42	2,00	7.625,42	7.649,13	0,00
		30	0,00	32.023,61	32.023,61	1.590,39	754.064,52	755.654,91	2.103.557,09	14.999,90	455.000,00	469.999,90	469.999,90	856.073,94
	<b>TOTALE</b>		<b>0,00</b>	<b>3.391.361,25</b>	<b>3.391.361,25</b>	<b>3.353.304,61</b>	<b>848.141,31</b>	<b>4.201.445,92</b>	<b>2.251.659,59</b>	<b>22.623,32</b>	<b>455.002,00</b>	<b>477.625,32</b>	<b>477.649,03</b>	<b>910.073,94</b>
	2016	01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		20	0,00	1.956.879,70	1.956.879,70	1.956.879,70	7.623,42	1.964.503,12	7.649,13	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00
		30	0,00	15.433,32	15.433,32	1.242,03	469.410,14	470.652,17	469.999,90	2.138,73	0,00	2.138,73	2.138,73	0,00
	<b>TOTALE</b>		<b>0,00</b>	<b>1.972.313,02</b>	<b>1.972.313,02</b>	<b>1.958.121,73</b>	<b>477.033,56</b>	<b>2.435.155,29</b>	<b>477.649,03</b>	<b>2.138,73</b>	<b>0,00</b>	<b>2.138,73</b>	<b>2.138,73</b>	<b>2,00</b>
	2017	01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
20		0,00	72.000,00	72.000,00	72.000,00	0,00	72.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
30		0,00	0,00	0,00	0,00	2.084,83	2.084,83	2.138,73	0,00	53,90	53,90	53,90	0,00	
<b>TOTALE</b>		<b>0,00</b>	<b>72.000,00</b>	<b>72.000,00</b>	<b>72.000,00</b>	<b>2.084,83</b>	<b>74.084,83</b>	<b>2.138,73</b>	<b>0,00</b>	<b>53,90</b>	<b>53,90</b>	<b>53,90</b>	<b>0,00</b>	
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>0,00</b>	<b>38.680.798,33</b>	<b>38.680.798,33</b>	<b>8.651.946,55</b>	<b>28.619.717,42</b>	<b>37.271.663,97</b>	<b>64.988.192,69</b>	<b>25.825.175,25</b>	<b>23.870.800,15</b>	<b>49.695.975,40</b>	<b>49.700.099,61</b>	<b>10.995.150,27</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sicr

## 2. La situazione dei residui perenti

La situazione dei residui perenti nel corso del periodo analizzato mostra la costante formazione alla chiusura di ciascuno degli esercizi presi in considerazione di una somma ragguardevole. Il descritto fenomeno ha raggiunto il livello più elevato alla chiusura dell'esercizio 2014 (più di 18 milioni di euro) attestandosi intorno al milione di euro per gli esercizi 2016 e 2017. I capitoli osservati risultano assolutamente in linea con il trend registrato con riferimento alla complessiva gestione finanziaria delle spese della Presidenza del Consiglio dei ministri. Da osservare, al riguardo, anche l'andamento delle economie formatesi sui residui perenti nel corso del periodo analizzato che solo nell'ultimo esercizio considerato risultano nulle a fronte di un incremento sensibile del valore complessivo registrato a livello di conto finanziario dello stesso esercizio.

Tab. 35	SITUAZIONE RESIDUI PERENTI ESERCIZIO 2013				
Cap.	01/01/2013	Re-iscrizioni	Economie	Nuova formazione	31/12/2013
858	19.782.577,99	4.296.991,67	1.087.625,09	57.561,93	14.455.523,16
899	2.097.838,73	612.388,50	360.000,00	3.054.589,76	4.180.039,99
Tot. PCM	813.740.986,25	154.342.459,05	255.893.700,72	11.461.844,07	520.966.670,55

Tab. 36	SITUAZIONE RESIDUI PERENTI ESERCIZIO 2014				
Cap.	01/01/2014	Re-iscrizioni	Economie	Nuova formazione	31/12/2014
858	14.455.523,16	289.112,50	2.202.732,24	18.832.131,49	30.795.809,91
899	4.180.039,99	1.419.689,97	25.172,25	4.932.645,84	7.667.823,61
Tot. PCM	520.966.670,55	41.538.931,18	25.586.898,99	129.331.523,16	583.172.363,54

Tab. 37	SITUAZIONE RESIDUI PERENTI ESERCIZIO 2015				
Cap.	01/01/2015	Re-iscrizioni	Economie	Nuova formazione	31/12/2015
858	30.795.809,91	21.941.037,00	323.944,11	0,00	8.530.828,80
899	7.667.823,61	3.359.337,64	1.244.073,99	910.073,94	3.74.485,92
Tot. PCM	583.172.363,54	103.838.290,75	24.469.563,20	41.093.350,19	495.957.859,78

Tab. 38	SITUAZIONE RESIDUI PERENTI ESERCIZIO 2016				
Cap.	01/01/2016	Re-iscrizioni	Economie	Nuova formazione	31/12/2016
858	8.530.828,80	0,00	0,00	1.217.000,00	9.747.828,80
899	3.974.485,92	1.956.879,70	1.819.767,49	2,00	197.840,73
Tot. PCM	495.957.859,78	55.391.380,54	11.048.763,99	81.424.116,89	510.941.832,14

Tab. 39	SITUAZIONE RESIDUI PERENTI ESERCIZIO 2017				
Cap.	01/01/2017	Re-iscrizioni	Economie	Nuova formazione	31/12/2017
858	9.747.828,80	148.000,00	0,00	1.196.000,00	10.795.828,80
899	197.840,73	72.000,00	2,00	0,00	125.838,73
Tot. PCM	510.941.832,14	49.423.994,56	46.732.906,21	93.298.544,72	508.083.476,09

Fonte: Corte dei conti su dati PCM

### 3. Analisi delle economie

Nella tabella di seguito riportata viene riepilogata la formazione delle economie di competenza nel quinquennio considerato, confrontando il dato registrato per ciascun esercizio con il valore evidenziato dal conto finanziario della Presidenza con riferimento all'esercizio precedente ed al complesso delle spese di competenza dello stesso esercizio.

L'andamento costante evidenziato dalla lettura della serie storica con riferimento alle economie formatasi sulle spese complessive della Presidenza trova riscontro anche per quanto riguarda i due capitoli analizzati (858 e 899) in valori oscillanti intorno ai 10 milioni di euro per il primo dei due capitoli che mostra un incremento significativo solo nell'esercizio 2015 rispetto all'esercizio precedente (+104%), ritornando nel trend nel 2016. Per quanto riguarda il cap.899 la formazione di economie fa registrare nel primo degli esercizi della serie storica considerata un valore piuttosto consistente (725 mila euro) che non trova riscontro in nessuna delle annualità successive tutte caratterizzate da un trend in contrazione fino ad annullarsi nel 2017.

Tabella n. 40	SITUAZIONE ECONOMIE ESERCIZI 2013-2017								
	31/12/2013	31/12/2014	2014/13	31/12/2015	2015/14	31/12/2016	2016/15	31/12/2017	2017/16
Cap.									
858	10.806.065	13.721.318	27%	27.926.287	104%	10.786.835	-61%	10.044.438	-7%
899	725.237	32.024	-96%	15.433	-52%	12.053	-22%	0	-100%
Tot. Capitoli	11.531.302	13.753.342		27.941.720		10.798.888		10.044.438	
Tot. PCM	2.178.062.462	2.168.157.608	0%	1.793.117.736	-17%	2.028.544.371	13%	2.005.408.541	-1%

Fonte: Corte dei conti su dati PCM



## CAPITOLO VII

### ESITI DEL CONTRADDITTORIO, CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

L'analisi condotta in merito alla gestione del Fondo per le politiche della famiglia ha evidenziato alcune criticità e carenze che si riportano di seguito articolate per punti.

1. Mancanza di un'adeguata programmazione al passo con l'evoluzione delle esigenze dei destinatari delle politiche sociali in generale e di quelle per la famiglia, in particolare; evoluzione quanto mai rapida e bisognosa del più puntuale rispetto delle tempistiche dettate dalle norme in materia. Al riguardo, l'intera gestione osservata ha avuto a riferimento un unico documento programmatico: il Piano nazionale adottato nel 2012, al quale hanno fatto riferimento tanto le iniziative a livello nazionale che quelle adottate a livello territoriale.

Tale circostanza dimostra la necessità di una maggiore attenzione alla programmazione degli interventi in materia di politiche della famiglia, anche in considerazione delle maggiori risorse delle quali il Fondo disporrà, grazie al significativo incremento disposto dalla legge di bilancio 2019 anche per gli esercizi 2020 e 2021. Le espresse considerazioni trovano ulteriore conforto nelle previsioni dell'anzidetta legge di bilancio 2019, che hanno confermato al Piano la funzione già riconosciutagli dalla legge finanziaria 2007, di quadro conoscitivo promozionale ed orientativo di settore e ne hanno collegato la ciclicità a quella dei lavori della Conferenza nazionale della famiglia, che deve tenersi almeno ogni due anni, anche allo scopo di fare il punto sullo stato di attuazione della programmazione in essere.

Il mancato rispetto della tempistica prevista per la convocazione della Conferenza nazionale, che nel periodo considerato dalla presente indagine (2012-2018) si è tenuta una sola volta, nel settembre del 2017, ha evidentemente rappresentato un ostacolo all'adozione di un nuovo documento programmatico, che appare quanto mai urgente, attese le novità *medio tempore* intervenute e le istanze emergenti dal tessuto sociale. Al riguardo, si può ritenere che gli esiti della Conferenza nazionale, tenutasi a Roma nel settembre 2017, rappresentino una base di partenza per la predisposizione di un nuovo Piano nazionale, non più procrastinabile, anche in vista della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, auspicata già dal 2007 per quanto riguarda, in particolare, i servizi integrativi per l'infanzia.

2. Mancanza di certezza delle risorse a disposizione delle politiche di settore, da imputarsi, per un verso, all'adozione, nella maggior parte dei casi, tardiva dei provvedimenti di riparto del Fondo (prassi rispetto alla quale il decreto adottato per l'anno 2019 rappresenta una positiva inversione di tendenza), rendendo, di fatto, impossibile l'adozione dei relativi impegni entro lo stesso esercizio; per altro verso, da ricollegarsi ai tagli lineari, operati in corso d'anno dalle manovre finanziarie, che hanno significativamente inciso sugli stanziamenti iniziali e che certo non hanno agevolato la definizione di un adeguato quadro programmatico per la gestione delle risorse del Fondo.

3. Reiterato ricorso da parte dell'Amministrazione, a fronte delle numerose finalità del Fondo, al supporto di organismi esterni (fra cui l'Istituto degli Innocenti di Firenze, il Formez e l'Istat) ai quali sono stati affidati, attraverso lo strumento della convenzione prima e dell'accordo poi, specifiche attività gestionali. L'esternalizzazione ha riguardato, altresì, le competenze relative al funzionamento degli Osservatori nazionali, sia quello per la famiglia che quello per l'infanzia. Sono state esternalizzate, inoltre, le attività di monitoraggio della realizzazione dei progetti a livello nazionale e degli interventi attuati dalle Regioni, a valere sulle risorse distribuite pro quota dagli annuali provvedimenti di riparto, nonché quelle realizzate ai fini del coordinamento delle politiche per la famiglia. Tale osservazione, pur prendendosi positivamente atto di quanto rappresentato dall'amministrazione in sede di adunanza pubblica, appare quanto mai rilevante, in considerazione delle novità introdotte dalla citata legge di bilancio 2019, oltre che dal d.l. 12 luglio 2018, n. 86, che attribuiscono ulteriori competenze al Dipartimento per le politiche della famiglia e aprono una fase di ristrutturazione del settore oggetto di delega. Fase che si profila idonea, fra l'altro, ad una revisione di alcune prassi operative, in atto ormai da anni, che hanno dimostrato nel passato di non essere in grado di assicurare l'efficiente ed efficace spendita delle risorse del Fondo.

4. Mancato perseguimento di alcune delle finalità istituzionali del Fondo nel periodo considerato. Si intende fare riferimento, in particolare, alla riorganizzazione dei consultori familiari, che risulta, peraltro, fra gli obiettivi confermati dalle disposizioni della citata legge di bilancio 2019, e che costituiva specifica voce fra le funzioni oggetto degli annuali provvedimenti di delega, oltre che alla qualificazione del lavoro degli assistenti familiari ed agli interventi volti ad incentivare la permanenza nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti.

Le attività finanziate a valere sulle risorse del Fondo in quota Stato hanno avuto finalità prevalentemente di studio, di raccolta e analisi di dati, anche statistici, nonché di predisposizione di reportistica riguardante il monitoraggio degli interventi finanziati; molto limitate sono state le iniziative che hanno avuto un'incidenza diretta sui soggetti, portatori degli interessi tutelati.

5. Mancanza di uniformità nelle modalità individuate per l'erogazione delle risorse a favore delle Regioni nelle diverse Intese intervenute in sede di Conferenza Unificata negli anni considerati dalla presente analisi, la quale non ha consentito l'instaurarsi di una prassi operativa omogenea, peraltro, auspicabile in vista del miglioramento dei controlli *in itinere* ed *ex post*, che nella gestione riguardata hanno ricoperto un ruolo secondario rispetto a quello delle verifiche *ex ante*, esercitate propedeuticamente all'assegnazione delle risorse. Oltre a ciò, non può non sottolinearsi l'andamento non univoco delle disposizioni recate dagli ultimi provvedimenti di riparto delle risorse del Fondo che, in alcuni anni, hanno chiamato in causa il potere di avocazione dello Stato nei confronti delle Regioni inadempienti e la previsione (come nell'Intesa 2018) del recupero delle risorse stanziato, mentre in altri anni, pur mantenendo ferma la facoltà di recupero delle risorse non impegnate, hanno ridotto, nella sostanza, l'importanza del controllo del Dipartimento, anticipando l'erogazione del saldo al momento della presentazione della domanda. In questo senso si auspica un ripensamento delle modalità attualmente utilizzate per il monitoraggio delle iniziative finanziate dalle Regioni a valere sulle risorse del Fondo ed una omogeneizzazione delle modalità di raccolta dei dati forniti dalle Regioni, al fine di rendere gli stessi efficacemente rappresentativi dell'effettivo utilizzo delle stesse risorse.

6. Scarsa incisività del ruolo svolto dall'Osservatorio nazionale per la famiglia, nonostante la sua composizione, in forza delle disposizioni di cui al c. 1250 della l. n. 296/2006, consenta la rappresentatività, a livello paritetico, delle amministrazioni statali e di quelle locali, oltre che dell'associazionismo e del terzo settore, giustificando, in qualche misura, la pletoricità dell'organismo in questione. Tali disposizioni risultano confermate anche dalle novelle introdotte dalla legge di bilancio per il 2019, che rinviano alla successiva adozione di appositi regolamenti governativi la ridefinizione della sua struttura. E', peraltro, auspicabile che tale piena rappresentatività sia concretamente indirizzata a realizzare nell'Osservatorio nazionale per la famiglia il "laboratorio delle politiche di settore"; ruolo che, nei fatti, non sembra essere

stato svolto fino ad ora in modo adeguato. In tal senso, non può ritenersi soddisfacente l'attività condotta nel periodo considerato, non solo se si ha riguardo al numero di volte in cui il predetto organismo si è riunito (in alcuni anni addirittura una sola volta), ma anche se si considera il ricorso effettuato in più occasioni all'adozione di provvedimenti di affidamento all'esterno di studi e ricerche, nonostante la costituzione di appositi gruppi di lavoro, che, in alcune annualità, come ad esempio nel 2017, per quanto riferito dall'amministrazione, hanno operato attivamente, con ricadute importanti sulla definizione delle politiche di settore.

7. Mancata programmazione e realizzazione, nel periodo considerato dalla presente analisi, di iniziative ex art. 9, l. n. 53/2000, in materia di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia. Al riguardo, pur prendendosi doverosamente atto del positivo cambio di rotta operato nello schema di riparto delle risorse per l'anno 2019, che contiene specifici riferimenti a tale obiettivo, appare necessario rimarcare che le disposizioni istitutive del Fondo ricomprendevano e ricomprendono le anzidette misure fra le finalità principali che lo stesso è chiamato a perseguire. Finalità, tuttora, vigenti - e non superate dalle norme in materia di lavoro successivamente intervenute, che integrano la strumentazione a disposizione dei lavoratori e dei datori di lavoro - che non hanno trovato spazio adeguato nella gestione delle risorse del Fondo per il periodo considerato dalla presente analisi.

8. Natura prevalentemente statistica dell'attività di monitoraggio svolta dal Dipartimento con il supporto dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, in grado di evidenziare andamenti e mettere a fuoco fenomeni più che di verificare adeguatamente l'efficienza, l'efficacia e la regolarità dei singoli interventi realizzati. Sotto questo profilo appare da riconsiderare l'attuale sistema di controllo per l'erogazione delle risorse nei confronti degli enti territoriali, che si è mostrato di natura prevalentemente cartolare piuttosto che di valutazione sull'efficienza ed efficacia degli interventi posti in essere.

9. Bassa capacità di impegno delle risorse stanziato nel corso degli esercizi analizzati ed il ricorso reiterato all'istituto del riporto per l'utilizzo delle ingenti economie accumulate nel corso degli anni, dimostrative del protrarsi, nonostante l'esistenza di un Piano nazionale, del carattere parcellizzato degli interventi posti in essere per finalità prettamente connesse al funzionamento degli organismi preposti alla realizzazione delle politiche pubbliche di settore.

10. Necessità nell'attuale fase di riorganizzazione del settore, pur nella continuità delle strutture deputate alla cura degli interessi della famiglia, di un rinnovato impegno da parte del Dipartimento, chiamato a gestire tale fase, ed a vagliare, anche alla luce delle criticità fino ad ora emerse, la percorribilità di soluzioni che consentano di superare prassi operative che negli anni considerati dalla presente analisi hanno dimostrato di non essere in grado di assicurare l'efficiente ed efficace utilizzo delle limitate risorse che sono state a disposizione delle finalità istituzionali del Fondo, ora connotato da ben più cospicua dotazione finanziaria a fronte di nuovi, ulteriori obiettivi da perseguire.



## **APPENDICE AL CAPITOLO V PAR.4**

La presente appendice ha lo scopo di illustrare, attraverso le tabelle che la compongono, le attività che hanno costituito oggetto delle convenzioni stipulate negli anni dal Dipartimento con l'Istituto degli Innocenti di Firenze e con il Formez per lo svolgimento delle funzioni istituzionali allo stesso affidate dalle vigenti disposizioni.

**Tabella 1 - Piano attività Convenzione 28 giugno 2012**

Area	Attività	Descrizione
<p>Segreteria tecnico - organizzativa, informazione e promozione</p>	<p>Segreteria organizzativa, servizi di reference e gestione numero verde Centro nazionale, e attività di supporto a Osservatorio, Ministeri e rapporto con le regioni</p>	<p><b>Prodotti/servizi</b>                      Gestione delle comunicazioni con risposta a richieste di informazioni e materiali nell'ambito delle attività di segreteria che si svolgono dal lunedì al venerdì tutte le mattine e almeno due pomeriggi per un complessivo orario settimanale di 35 ore;                      Promozione delle attività del CNDA attraverso la disseminazione di materiali, organizzazione di punti di informazione su attività e prodotti del Centro nazionale nell'ambito di iniziative realizzate sull'intero territorio nazionale;                      Supporto e assistenza tecnico -organizzativa alle attività del CNDA, del Dipartimento e del Ministero;                      Partecipazione al supporto tecnico -organizzativo alle attività ordinarie dell'Osservatorio;                      Supporto segretariale trasversale alle attività di documentazione, statistica, comunicazione ed editoriali;                      Supporto organizzativo alla realizzazione dell'indagine di approfondimento sull'adozione nazionale;                      Predisposizione di report periodici.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. invii documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale;                      n. telefonate gestite;                      n. pubblicazioni inviate (su richieste per eventi in genere);                      n. eventi inseriti nel calendario;                      n. eventi cui è stato assicurato supporto di segreteria;                      n. piani di spedizione;                      n. e-mail mensili gestite per richieste informazioni.</p>

Segue tab. 1

Area	Attività	Descrizione
<p><b>Attività internazionali e segretariato Rete COE</b></p>	<p><b>Attività internazionali e gestione attività di base segretariato Rete COE</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi</b>  Supporto tecnico- scientifico ad attività del Dipartimento e del Ministero in ambito internazionale;  Mantenimento dei contatti con i membri della Rete COE e con partner terzi su progetti e collaborazioni specifiche nell'ambito delle attività di segretariato;  Organizzazione 2 Assemblee annue e 1 seminario della Rete COE;  Attività generali di promozione, informazione e documentazione, di supporto ai gruppi di lavoro, partecipazione agli incontri del gruppo intergovernativo e ad altre iniziative specifiche di carattere internazionale ed europeo per promuovere la Rete;</p> <p>Predisposizione di report sulle attività del segretariato e del 1 a Rete;  Completamento della ricerca sulla children's participation e sulle Concluding Observations del Crc Committee;  Supporto alla rilevazione sulle attività e sui centri di interesse del membri della Rete , i cui risultati saranno presentati all'Assemblea del 20 13;  Stampa della ricerca su children's participation e pubblicazione online dell'analisi delle Concluding Observations del Crc Committee.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>  n. eventi internazionali cui hanno partecipato operatori del segretariato;  n. piani di spedizione per invio materiali e pubblicazioni della Rete COE;  n. eventi e news inseriti nel portale di ChildONEurope;  n. contatti settimanali con i membri della Rete COE o dei gruppi di lavoro e con esterni;  n. notizie inserite sul portale infanzia e Adolescenza;  n. richieste via mail e telefono gestite mensilmente;</p>

Segue tab. 1

Area	Attività	Descrizione
Documentazione	Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica	<p><b>Prodotti/servizi</b>                      Selezione, acquisizione, catalogazione e gestione di volumi monografici di tipo cartaceo ed elettronico editi in lingua italiana e straniera;                      Selezione, acquisizione, catalogazione e gestione di documenti di letteratura grigia cartacei ed elettronici reperibili anche in Internet in lingua italiana e straniera, con creazione di collegamenti ipertestuali fra i documenti elettronici full text e la scheda catalogografica;                      Selezione ed abbonamento a periodici cartacei e elettronici editi in Italia e all'estero;                      Selezione e catalogazione di articoli tratte dai periodici in abbonamento;                      Ricerche tematiche e produzione di bibliografie;                      Progettazione e realizzazione nuova Rassegna bibliografica elettronica;                      Realizzazione online della Rassegna bibliografica nrr.3-412012 e 1-212013;                      Realizzazione di 2 percorsi bibliografici tematici da inserire nella nuova versione elettronica della Rassegna bibliografica;                      Formattazione dei documenti di commento (es. Schede critiche Rassegna bibliografica) e loro collegamento ipertestuale alle registrazioni catalogografiche di riferimento;                      Realizzazione di abstract per la nuova Rassegna bibliografica elettronica.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. documenti bibliografici cartacei ed elettronici in lingua italiana e straniera selezionati, acquisiti e catalogati;                      n. periodici in abbonamento cartacei e on-line italiani e stranieri;                      n. articoli selezionati e catalogati;                      n. ricerche tematiche e bibliografie;                      n. fascicoli realizzati della nuova Rassegna bibliografica elettronica;                      n. percorsi tematici della nuova Rassegna bibliografica elettronica.</p>
	Attività di documentazione giuridica	<p><b>Prodotti/servizi</b>                      Selezione, reperimento e analisi di atti normativi e degli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome;                      Produzione di commenti e rassegne giuridiche da inserire nelle pubblicazioni del Centro e nel Sito minori;                      Produzione di ricerche normative a supporto delle attività del Centro, dell' Osservatorio e dei Ministeri;                      Reference e consulenza giuridica in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      Gestione e catalogazione degli atti normativi ed amministrativi reperiti, con formattazione dei testi giuridici da allegare alla scheda catalogografica.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. atti normativi ed amministrativi reperiti ;                      n. commenti e rassegne giuridiche prodotte per pubblicazioni del Centro e per il Sito minori;                      n. ricerche normative prodotte a supporto delle attività del Centro, dell'Osservatorio e dei Ministeri;                      n. ricerche prodotte in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      n. documenti normativi ed amministrativi catalogati, formattati e allegati alla scheda catalogografica;</p>

Segue tab. 1

Area	Attività	Descrizione
	<p data-bbox="360 639 613 683"><b>Attività di documentazione filmografica</b></p> <p data-bbox="360 1018 689 1038"><b>Biblioteca Innocenti Library A.C Moro</b></p>	<p data-bbox="801 395 936 416"><b>Prodotti/servizi</b></p> <p data-bbox="801 419 2040 695">                     Selezione, reperimento ed acquisizione di film e documentari;                      Realizzazione di schede critiche relative a film e documentari;                      Gestione e catalogazione della documentazione filmografica acquisita, con formattazione delle schede critiche da allegare alla registrazione catalografica;                      Produzione di ricerche filmografiche per utenti ed associazioni;                      Reference e consulenza filmografica in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      Partecipazione e collaborazione all'organizzazione di eventi promossi da enti, associazioni ed università (es. Film festival Sotto diciotto Torino, Istituto Stensen ecc.);                      Realizzazione di circa 2 montaggi video tematici;                      Realizzazione di 2 percorsi filmografici tematici da inserire nella Rassegna bibliografica nnr.3 e 4 2012;                      Realizzazione di 2 percorsi filmografici tematici da inserire nella nuova Rassegna bibliografica elettronica nr. 1 e 2 2013;                      Realizzazione di test i critici e segnalazioni d i film per le pubblicazioni del Centro e per il Sito minori.                 </p> <p data-bbox="801 699 1106 719"><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p data-bbox="801 722 1563 930">                     n. documenti filmografici reperiti ed acquisiti;                      n. schede critiche redatte per i film e documentari reperiti;                      n. documenti filmografici catalogati e corredati di scheda critica;                      n. ricerche filmografiche per utenti ed associazioni;                      n. contatti da parte utenti interni ed esterni;                      n. eventi organizzati e a cui si partecipa;                      n. montaggi video tematici prodotti;                      n. percorsi filmografici tematici per Rassegna bibliografica;                      n. testi critici e segnalazioni di film redatti per le pubblicazioni del Centro e per il sito minori.                 </p> <p data-bbox="801 1018 936 1038"><b>Prodotti/servizi</b></p> <p data-bbox="801 1098 1742 1118">Servizio di reference a distanza (consultazione della documentazione da remoto e richiesta di ricerche e fotocopie);</p> <p data-bbox="801 1177 1823 1198">Servizio di prestito personale ed inter-bibliotecario e di document delivery Gestione degli utenti con il programma EOSweb;</p> <p data-bbox="801 1241 1122 1262">Realizzazione di spazi on-line tematici;</p>

Segue tab. 1

Area	Attività	Descrizione
		<p>Realizzazione bollettino elettronico mensile delle nuove accessioni;</p> <p>Realizzazione interfaccia di ricerca per catalogo unico e catalogo UNICEF per consultazione in italiano e in inglese;</p> <p>Partecipazione a reti bibliotecarie;</p> <p>Aggiornamento ed implementazione del sito web della Biblioteca Gestione delle collezioni e dei fondi speciali;</p> <p>Realizzazione di visite guidate e presentazione attività per delegazioni, associazioni e gruppi; Realizzazione di interventi formativi per la ricerca e l'uso dei cataloghi per studenti e ricercatori ecc. (library instruction).</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p>Orario di apertura della biblioteca dal lunedì al venerdì dalle ore 9,30 alle ore 17,30 n. presenze nel periodo del piano.</p> <p>n. utenti nuovi iscritti nel periodo del piano</p> <p>n. prestiti personali e inter-bibliotecari nel periodo del piano N° fascicoli elettronici del Bollettino mensile nuove accessioni</p> <p>n. visite guidate e presentazione attività</p> <p>n. interventi formativi all'uso della biblioteca</p>
	<p><b>Gestione delle banche dati documentali disponibili in Internet e abbonamento a banche dati on-line italiane e straniere</b></p>	<p>Gestione in modalità ASP del Catalogo unico (costituito dalla banca dati bibliografica, giuridica, filmografica e statistica) realizzato con il programma EOS web;</p> <p>Gestione in modalità ASP della Banca dati Affidò realizzata con il programma Kentika ;</p> <p>Gestione della consultazione da remoto dei periodici elettronici con il programma EZ Proxy;</p> <p>Gestione e implementazione del Thesaurus italiano infanzia e adolescenza con il programma Lexicon;</p> <p>Implementazione della sezione di ricerche automatiche per argomento in F0Sweb;</p> <p>Reference agli utenti per implementazione e consultazione della Banca dati affidò;</p> <p>Sviluppo ed aggiornamento delle interfaccia web delle banche dati;</p> <p>Accesso alle seguenti banche dati: Sistema leggi d'Italia De Agostini, Banche dati e periodici Il Sole 24 ore, Guritcl, Proauesl, Source OECD, Biblioteca WKJ, E-book Springer;</p>

Segue tab. 1

Area	Attività	Descrizione
Statistica, ricerca e analisi	Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori e monitoraggio	<b>Prodotti/servizi</b>
		<p>Raccolta ed elaborazione di dati rilevati dalle fonti statistiche ufficiali italiane, europee ed internazionali;</p> <p>Aggiornamento statistiche nazionali ed europee per implementazione sistema statistico accessibile da minori.it e di un set minimo di indicatori di benessere e di contesto;</p> <p>Realizzazione di un sistema di interrogazione geo-referenziata;</p> <p>Attività di referente statistico (produzione dati o elaborazione su richiesta di soggetti esterni);</p> <p>Partecipazione con esperti statistici ad iniziative del CNDA o di soggetti esterni;</p> <p>Sviluppo e realizzazione di un sistema di consultazione on line dei dati statistici sul portale minori.it;</p> <p>Realizzazione di approfondimenti tematici su indirizzo dell'Osservatorio, del Ministero o del Dipartimento;</p> <p>Supporto alla realizzazione della ricerca di approfondimento sull'adozione nazionale.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p>n. Report statistici predisposti</p> <p>n. consulenze effettuate a utenti esterni</p> <p>n. partecipazioni a eventi e riunioni del CNDA</p>
	Attività di analisi e assistenza tecnica	<p><b>Prodotti/servizi</b></p> <p>Supporto tecnico agli uffici ministeriali, Osservatorio attraverso la predisposizione di specifici report o elaborazione dati su richiesta;</p> <p>Partecipazione a tavoli di coordinamento o progetti ministeriali;</p> <p>Supporto statistico e consulenze metodologiche alle attività di ricerca della rete COE.</p>
Editoria, comunicazione e web	Segreteria di redazione per realizzazione prodotti editoriali e multimediali. Gestione e sviluppo del sito Minori	Struttura redazionale per Cittadini in Crescita, collana Questioni e Documenti e altri prodotti editoriali del Centro;

Segue tab. 1

Area	Attività	Descrizione
		<p>Acquisizione di contributi e materiale illustrativo.</p> <p><b>Prodotti e servizi</b></p> <p>Manutenzione e aggiornamento della piattaforma del sito (Drupal);                      Aggiornamento e sviluppo di aree e sezioni dedicate (es. Aree riservate gruppi di lavoro);</p>
		<p>Aggiornamento dei contenuti del sito;                      Aggiornamento ed implementazione della struttura del sito, con particolare attenzione alla reperibilità delle informazioni;</p>
		<p>Promozione e creazione di rete con enti ed associazioni di riferimento per lo scambio di documenti e informazioni;                      Pubblicazione dei montaggi video realizzati in ambito filmografico nell'apposita sezione del sito;                      Gestione delle richieste pervenute alla casella di posta del sito;                      Implementazione della versione inglese del sito;                      Taggatura dei contenuti pubblicati e aggiornamento dei vocabolari di indicizzazione;                      Reperimento di documenti ed atti prodotti da enti ed associazioni relativi ad eventi pubblicati nel sito;                      Creazione di una nuova sezione dedicata ai ragazzi e realizzata con la loro partecipazione;                      Realizzazione Newsletter mensile del sito.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p>n. visitatori sito                      n. indicazione delle pagine consultate                      n. contatti email di richiesta                      n. contenuti prodotti nella versione italiana                      n. contenuti prodotti nella versione inglese                      n. Newsletter prodotte ed inviate</p>

Segue tab. 1

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>Comunicazione e newsletter</b></p>	<p><b>Prodotti e servizi</b></p> <p>Redazione contenuti del sito;</p> <p>Attività giornalistica e informativa per il sito;</p> <p>Elaborazione contenuti per la realizzazione di newsletter;</p> <p>Partecipazione alle attività redazione della rivista Cittadini in crescita;</p> <p>Rapporti con gli organi di informazione relativamente alle attività del CNDA;</p> <p>Realizzazione della rassegna stampa nazionale, on line, quotidiana sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza;</p> <p>Gestione mailing list.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p>n. notizie ed interviste pubblicate nel sito Minori;</p> <p>n. articoli della stampa nazionale pubblicati on line sul sito Minori.it.</p>
<p><b>Stampa e distribuzione</b></p>	<p><b>Cittadini in Crescita</b></p>	<p>Stampa Cittadini in crescita Nr. 2/2012 e 3/2012 e 1/2013 c.a. 3000 copie e distribuzione postale di 2000 copie.</p>

**Tabella 2 - Piano finanziario Convenzione luglio-novembre 2012**

Area	Attività	Dirigenti e consulenti alta professionalità		funzionari		tecnici		Totale risorse professionali	Altre collaborazioni e forniture di beni e servizi	TOTALE
		G.	Importo**	G.	Importo**	G.	Importo**			
Attività di informazione, segreteria e segretariato COE	Segreteria organizzativa, reference, numero verde, supporto Osservatorio, CTS regioni	1	600	12	2.400	80	12.000	15.000	1.562	16.562
	Attività internazionali e gestione attività di base segretariato Rete COE	1	600	15	3.000	34	5.100	8.700	2.000	10.700
Documentazione	Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica	1	600	4	800	15	2.250	3.650	4.000	7.650
	Attività di documentazione giuridica	0	0	5	1.000			1.000	14.500	15.500
	Attività di documentazione filmografica	1	600	4	800	25	3.750	5.150	3.350	8.500
	Biblioteca Innocenti Library A.C. Moro	1	600	4	800	10	1.500	2.900	1.400	4.300
	Gestione infrastrutturale delle banche dati documentali (bibliografica, giuridica, statistica e filmografica + affido) e Abbonamento e gestione banche dati on-line italiane e straniere	0	0	3	600			600	8.000	8.600

Segue tab. 2

<b>Statistica, ricerca e analisi</b>	Approfondimento adozione nazionale	0	0	5	1.000	12	1.800	2.800	5.000	7.800
	Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori e monitoraggio	1	600	14	2.800	12	1.800	5.200	12.500	17.700
	Attività di analisi e assistenza tecnica	0	0	3	600	7	1.050	1.650	5.000	6.650
	Segreteria di redazione per realizzazione Cittadini in crescita e prodotti editoriali e multimediali	1	600	20	4.000	18	2.700	7.300	7.000	14.300
<b>Editoria comunicazione e web</b>	Gestione e sviluppo minori.it									
	* Housing e assistenza sistemica (H24)	0	0	2	400			400	4.000	4.400
	* Implementazione e manutenzione struttura sito	0	0	6	1.200	25	3.750	4.950	1.900	6.850
	* Implementazione dei contenuti, produzione e invio newsletters, gestione richieste, promozione del sito, funzioni redazionali	1	600	8	1.600	24	3.600	5.800	3.000	8.800
<b>Solo stampa e distribuzione</b>	Cittadini in Crescita (1 numeri)	0	0	0	0	0	0	0	3.500	3.500
<b>Totali</b>			<b>4.800</b>		<b>21.000</b>		<b>39.300</b>	<b>65.100</b>	<b>76.712</b>	<b>141.812</b>
* comprensivo del personale interno impegnato in attività correlate allo svolgimento delle attività									Costi generali (overhead costs) - 7%	<b>9.926,84</b>
* valore contrattuale o professionale medio arrotondato più quota stimata di indennità varie									TOTALE GENERALE	<b>151.739</b>
									TOTALE con sconto 1%	<b>150.221,45</b>

Tabella 3 - Piano attività Convenzione 19 dicembre 2012

Area	Attività	Descrizione
Segreteria tecnico - organizzativa, informazione e promozione	Segreteria organizzativa, servizi di reference e gestione numero verde Centro nazionale, e attività di supporto a Osservatorio, Ministeri e rapporto con le regioni	<p><b>Prodotti/servizi</b>  Gestione delle comunicazioni con risposta a richieste di informazioni e materiali nell'ambito delle attività di segreteria che si svolgono dal lunedì al venerdì tutte le mattine e almeno due pomeriggi per un complessivo orario settimanale di 35 ore;  Promozione delle attività del CNDA attraverso la disseminazione di materiali, organizzazione di punti di informazione su attività e prodotti del Centro nazionale nell'ambito di iniziative realizzate sull'intero territorio nazionale;  Supporto e assistenza tecnico -organizzativa alle attività del CNDA, del Dipartimento e del Ministero;  Partecipazione al supporto tecnico -organizzativo alle attività ordinarie dell'Osservatorio;  Supporto segretariale trasversale alle attività di documentazione, statistica, comunicazione ed editoriali;  Supporto organizzativo alla realizzazione dell'indagine di approfondimento sull'adozione nazionale;  Predisposizione di report periodici.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>  n. invii documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale;  n. telefonate gestite;  n. pubblicazioni inviate (su richieste per eventi in genere);  n. eventi inseriti nel calendario;  n. eventi cui è stato assicurato supporto di segreteria;  n. piani di spedizione;  n. e-mail mensili gestite per richieste informazioni.</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
Attività internazionali e segretariato Rete COE	Attività internazionali e gestione attività di base segretariato Rete COE	<p><b>Prodotti/servizi</b>  Supporto tecnico- scientifico ad attività del Dipartimento e del Ministero in ambito internazionale;  Mantenimento dei contatti con i membri della Rete COE e con partner terzi su progetti e collaborazioni specifiche nell'ambito delle attività di segretariato;  Organizzazione 2 Assemblee annue e I seminario della Rete COE;  Attività generali di promozione, informazione e documentazione, di supporto ai gruppi di lavoro, partecipazione agli incontri del gruppo intergovernativo e ad altre iniziative specifiche di carattere internazionale ed europeo per promuovere la Rete;</p> <p>Predisposizione di report sulle attività del segretariato e del I a Rete;  Completamento della ricerca sulla children's participation e sulle Concluding Observations del Crc Committee;  Supporto alla rilevazione sulle attività e sui centri di interesse del membri della Rete , i cui risultati saranno presentati all'Assemblea del 20 13;  Stampa della ricerca su children's participation e pubblicazione online dell'analisi delle Concluding Observations del Crc Committee.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>  n. eventi internazionali cui hanno partecipato operatori del segretariato;  n. piani di spedizione per invio materiali e pubblicazioni della Rete COE;  n. eventi e news inseriti nel portale di ChildONEurope;  n. contatti settimanali con i membri della Rete COE o dei gruppi di lavoro e con esterni;  n. notizie inserite sul portale infanzia e Adolescenza;  n. richieste via mail e telefono gestite mensilmente;</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
Documentazione	Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica	<p><b>Prodotti/servizi</b>                      Selezione, acquisizione, catalogazione e gestione di volumi monografici di tipo cartaceo ed elettronico editi in lingua italiana e straniera;                      Selezione, acquisizione, catalogazione e gestione di documenti di letteratura grigia cartacei ed elettronici reperibili anche in Internet in lingua italiana e straniera, con creazione di collegamenti ipertestuali fra i documenti elettronici full text e la scheda catalogafica;                      Selezione ed abbonamento a periodici cartacei e elettronici editi in Italia e all'estero;                      Selezione e catalogazione di articoli tratte dai periodici in abbonamento;                      Ricerche tematiche e produzione di bibliografie;                      Progettazione e realizzazione nuova Rassegna bibliografica elettronica;                      Realizzazione online della Rassegna bibliografica nrr.3-412012 e 1-212013;                      Realizzazione di 2 percorsi bibliografici tematici da inserire nella nuova versione elettronica della Rassegna bibliografica;                      Formattazione dei documenti di commento (es. Schede critiche Rassegna bibliografica) e loro collegamento ipertestuale alle registrazioni catalografiche di riferimento;                      Realizzazione di abstract per la nuova Rassegna bibliografica elettronica.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. documenti bibliografici cartacei ed elettronici in lingua italiana e straniera selezionati, acquisiti e catalogati;                      n. periodici in abbonamento cartacei e on-line italiani e stranieri;                      n. articoli selezionati e catalogati;                      n. ricerche tematiche e bibliografie;                      n. fascicoli realizzati della nuova Rassegna bibliografica elettronica;                      n. percorsi tematici della nuova Rassegna bibliografica elettronica.</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>Attività di documentazione giuridica</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi</b>                      Selezione, reperimento e analisi di atti normativi e degli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome;                      Produzione di commenti e rassegne giuridiche da inserire nelle pubblicazioni del Centro e nel Sito minori;                      Produzione di ricerche normative a supporto delle attività del Centro, dell' Osservatorio e dei Ministeri;                      Reference e consulenza giuridica in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      Gestione e catalogazione degli atti normativi ed amministrativi reperiti, con formattazione dei testi giuridici da allegare alla scheda catalografica.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. atti normativi ed amministrativi reperiti ;                      n. commenti e rassegne giuridiche prodotte per pubblicazioni del Centro e per il Sito minori;                      n. ricerche normative prodotte a supporto delle attività del Centro, dell'Osservatorio e dei Ministeri;                      n. ricerche prodotte in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      n. documenti normativi ed amministrativi catalogati, formattati e allegati alla scheda catalografica;</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>Attività di documentazione filmografica</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi</b>                      Selezione, reperimento ed acquisizione di film e documentari;                      Realizzazione di schede critiche relative a film e documentari;                      Gestione e catalogazione della documentazione filmografica acquisita, con formattazione delle schede critiche da allegare alla registrazione catalografica;                      Produzione di ricerche filmografiche per utenti ed associazioni;                      Reference e consulenza filmografica in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      Partecipazione e collaborazione all'organizzazione di eventi promossi da enti, associazioni ed università (es. Film festival, Sotto diciotto Torino, Istituto Stensen ecc.);                      Realizzazione di circa 2 montaggi video tematici;                      Realizzazione di 2 percorsi filmografici tematici da inserire nella Rassegna bibliografica n.3 e 4 2012;                      Realizzazione di 2 percorsi filmografici tematici da inserire nella nuova Rassegna bibliografica elettronica nr. 1 e 2 2013;                      Realizzazione di test i critici e segnalazioni di film per le pubblicazioni del Centro e per il Sito minori.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. documenti filmografici reperiti ed acquisiti;                      n. schede critiche redatte per i film e documentari reperiti;                      n. documenti filmografici catalogati e corredati di scheda critica;                      n. ricerche filmografiche per utenti ed associazioni;                      n. contatti da parte utenti interni ed esterni;                      n. eventi organizzati e a cui si partecipa;                      n. montaggi video tematici prodotti;                      n. percorsi filmografici tematici per Rassegna bibliografica;                      n. testi critici e segnalazioni di film redatti per le pubblicazioni del Centro e per il sito minori.</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
	Biblioteca Innocenti Library A.C Moro	<p><b>Prodotti/servizi</b></p> <p>Servizio di reference a distanza (consultazione della documentazione da remoto e richiesta di ricerche e fotocopie);</p> <p>Servizio di prestito personale ed inter-bibliotecario e di document delivery Gestione degli utenti con il programma EOSweb;</p> <p>Realizzazione di spazi on-line tematici;</p>
		<p>Realizzazione bollettino elettronico mensile delle nuove accessioni;</p> <p>Realizzazione interfaccia di ricerca per catalogo unico e catalogo UNICEF per consultazione in italiano e in inglese;</p> <p>Partecipazione a reti bibliotecarie;</p> <p>Aggiornamento ed implementazione del sito web della Biblioteca Gestione delle collezioni e dei fondi speciali;</p> <p>Realizzazione di visite guidate e presentazione attività per delegazioni, associazioni e gruppi; Realizzazione di interventi formativi per la ricerca e l'uso dei cataloghi per studenti e ricercatori ecc. (library- instruction).</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p>Orario di apertura della biblioteca dal lunedì al venerdì dalle ore 9,30 alle ore 17,30 n. presenze nel periodo del piano.</p> <p>n. utenti nuovi iscritti nel periodo del piano</p> <p>n. prestiti personali e inter-bibliotecari nel periodo del piano N° fascicoli elettronici del Bollettino mensile nuove accessioni</p> <p>n. visite guidate e presentazione attività</p> <p>n. interventi formativi all'uso della biblioteca</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>Gestione delle banche dati documentali disponibili in Internet e abbonamento a banche dati on-line italiane e straniere</b></p>	<p>Gestione in modalità ASP del Catalogo unico (costituito dalla banca dati bibliografica, giuridica, filmografica e statistica) realizzato con il programma EOS web;</p> <p>Gestione in modalità ASP della Banca dati Affidato realizzata con il programma Kentika ; Gestione della consultazione da remoto dei periodici elettronici con il programma EZ Proxy;</p> <p>Gestione e implementazione del Thesaurus italiano infanzia e adolescenza con il programma Lexicon; Implementazione della sezione di ricerche automatiche per argomento in F0Sweb;</p> <p>Reference agli utenti per implementazione e consultazione della Banca dati affidato; Sviluppo ed aggiornamento delle interfacce web delle banche dati;</p> <p>Accesso alle seguenti banche dati: Sistema leggi d'Italia De Agostini, Banche dati e periodici Il Sole 24 ore, Source OECD, Biblioteca WKJ, E-book Springer;</p>
<p><b>Statistica, ricerca e analisi</b></p>	<p><b>Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori e monitoraggio</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi</b></p>
		<p>Raccolta ed elaborazione di dati rilevati dalle fonti statistiche ufficiali italiane, europee ed internazionali;</p> <p>Aggiornamento statistiche nazionali ed europee per implementazione sistema statistico accessibile da minori.it e di un set minimo di indicatori di benessere e di contesto;</p> <p>Realizzazione di un sistema di interrogazione geo-referenziata;</p> <p>Attività di referente statistico (produzione dati o elaborazione su richiesta di soggetti esterni);</p> <p>Partecipazione con esperti statistici ad iniziative del CNDA o di soggetti esterni;</p> <p>Sviluppo e realizzazione di un sistema di consultazione on line dei dati statistici sul portale minori.it;</p> <p>Realizzazione di approfondimenti tematici su indirizzo dell'Osservatorio, del Ministero o del Dipartimento;</p> <p>Supporto alla realizzazione della ricerca di approfondimento sull'adozione nazionale.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p>n. Report statistici predisposti</p> <p>n. consulenze effettuate a utenti esterni</p> <p>n. partecipazioni a eventi e riunioni del CNDA</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
	Attività di analisi e assistenza tecnica	<p><b>Prodotti/servizi</b></p> <p>Supporto tecnico agli uffici ministeriali, Osservatorio attraverso la predisposizione di specifici report o elaborazione dati su richiesta;</p> <p>Partecipazione a tavoli di coordinamento o progetti ministeriali;</p> <p>Supporto statistico e consulenze metodologiche alle attività di ricerca della rete COE.</p>
Editoria, comunicazione e web	Segreteria di redazione per realizzazione prodotti editoriali e multimediali. Gestione e sviluppo del sito Minori	<p>Struttura redazionale per Cittadini in Crescita, collana Questioni e Documenti e altri prodotti editoriali del Centro;</p> <p>Acquisizione di contributi e materiale illustrativo.</p> <p><b>Prodotti e servizi</b></p> <p>Manutenzione e aggiornamento della piattaforma del sito (Drupal);</p> <p>Aggiornamento e sviluppo di aree e sezioni dedicate (es. Aree riservate gruppi di lavoro);</p>
		<p>Aggiornamento dei contenuti del sito;</p> <p>Aggiornamento ed implementazione della struttura del sito, con particolare attenzione alla rintracciabilità delle informazioni;</p>
		<p>Promozione e creazione di rete con enti ed associazioni di riferimento per lo scambio di documenti e informazioni;</p> <p>Pubblicazione dei montaggi video realizzati in ambito filmografico nell'apposita sezione del sito;</p> <p>Gestione delle richieste pervenute alla casella di posta del sito;</p> <p>Implementazione della versione inglese del sito;</p> <p>Taggatura dei contenuti pubblicati e aggiornamento dei vocabolari di indicizzazione;</p> <p>Reperimento di documenti ed atti prodotti da enti ed associazioni relativi ad eventi pubblicati nel sito;</p> <p>Creazione di una nuova sezione dedicata ai ragazzi e realizzata con la loro partecipazione;</p> <p>Realizzazione Newsletter mensile del sito.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b></p> <p>n. visitatori sito</p> <p>n. indicazione delle pagine consultate</p> <p>n. contatti email di richiesta</p> <p>n. contenuti prodotti nella versione italiana</p> <p>n. contenuti prodotti nella versione inglese</p> <p>n. Newsletter prodotte ed inviate</p>

Segue tab. 3

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>Comunicazione e newsletter</b></p>	<p><b>Prodotti e servizi</b>                      Redazione contenuti del sito;                      Attività giornalistica e informativa per il sito;                      Elaborazione contenuti per la realizzazione di newsletter;                      Partecipazione alle attività redazione della rivista Cittadini in crescita;                      Rapporti con gli organi di informazione relativamente alle attività del CNDA;</p> <p>Realizzazione della rassegna stampa nazionale, on line, quotidiana sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza;</p> <p>Gestione mailing list.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. notizie ed interviste pubblicate nel sito Minori;                      n. articoli della stampa nazionale pubblicati on line sul sito Minori.it.</p>
<p><b>Stampa e distribuzione</b></p>	<p><b>Cittadini in Crescita</b></p>	<p>Stampa Cittadini in crescita Nr. 2/2012 e 3/2012 e 1/2013 c.a. 3000 copie e distribuzione postale di 2000 copie.</p>

**Tabella 4 - Piano finanziario Convenzione dicembre 2012-dicembre 2013**

Attività	Risorse professionali stabili											
	Dirigenti			Quadri			Tecnici			Totale risorse prof	Collaborazioni	Totale
	n.	g		n.	g		n.	g				
Assistenza Dipartimento	1	10	4.000,00	3	30	6.000,00	1	100	15.000,00	25.000,00	2.000,00	27.000,00
Rapporto monitoraggio	1	10	4.000,00	3	182	36.400,00	2 <sup>83</sup>	182	27.300,00	67.700,00	5.000,00	72.700,00
Aggiornamento normativa	1	3	1.200,00	3	50	10.000,00	1	50	7.500,00	18.700,00	0,00	18.700,00
Attività gruppi tematici	1	15	6.000,00	3	50	10.000,00		50	7.500,00	23.500,00	15.000,00	38.500,00
Supporto collaborazione	1	3	1.200,00	3	5	1.000,00	2	450	67.500,00	69.700,00	0,00	69.700,00
Totale	1	41	16.400,00	3	317	63.400,00	2	832	124.800,00	204.600,00	22.000,00	226.600,00
Totale generale											Over head costs + 15.862,00	242.462,00

<sup>83</sup> Comprensivo del personale interno adibito in attività correlate.

**Tabella 5 - Piano attività Convenzione 12 dicembre 2013**

Area	Attività	Descrizione
<p>Segreteria tecnico - organizzativa, informazione e promozione</p>	<p>1 Segreteria organizzativa, servizi di reference e gestione numero verde Centro nazionale.</p>	<p><b>Prodotti/servizi</b>            1 Area attività di segreteria- organizzativa tecnico scientifica, servizi di reference e gestione numero verde Centro nazionale:            gestione della segreteria organizzativa a supporto del complesso delle attività inerenti le funzioni del Centro nazionale;            servizi di reference al pubblico sulle risorse informative e gli strumenti del Centro nazionale;            gestione del numero verde di accesso telefonico al Centro nazionale;            gestione dell'indirizzario e dell'archivio dei materiali e delle pubblicazione prodotte;            gestione e aggiornamento degli indirizzari per la spedizione delle pubblicazioni;            gestioni dei flussi in entrata della comunicazione di eventi e iniziative da segnalare sul sito;            supporto ad iniziative convegnistiche, seminari o comunque aperte al pubblico di tipo corrente o specifico, es. Forum P.A., con presenza di operatori sia in sede Firenze che fuori sede;            gestione delle richieste di invio documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale;            supporto tecnico organizzativo agli esperti e ricercatori coinvolti in attività specifiche per la realizzazione di attività del Centro nazionale.</p>

Segue tab. 5

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>2 Attività di supporto a Osservatorio, Ministeri</b></p>	<p><b>2 Supporto tecnico scientifico a Osservatorio nazionale e Amministrazioni centrali:</b> supporto tecnico scientifico, documentale e telematico per le attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e per la predisposizione del piano d'azione per lo sviluppo di soggetti in età evolutiva; partecipazione ai gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale; redazione di memorie e schede tematiche; collaborazione alla stesura di report; attività di ricognizione con la collaborazione delle Regioni/province autonome ai fini dell'elaborazione o del monitoraggio del Piano d'Azione.</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>  n. invii documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale;  n. telefonate gestite;  n. pubblicazioni inviate (su richieste per eventi in genere);  n. eventi inseriti nel calendario;  n. eventi cui è stato assicurato supporto di segreteria;  n. piani di spedizione;  n. email mensili gestite per richieste informazioni.</p>
<p><b>Supporto al segretariato Rete COE</b></p>	<p><b>Partecipazione alla gestione della Segreteria della Rete degli Osservatori europei ChildONEurope</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi:</b>  sostegno alle attività del segretariato di ChildONEurope;  attività di reference al pubblico sulle attività di ChildONEurope;  partecipazione ai gruppi di lavoro previsti dall'Assemblea;  mantenimento ed aggiornamento del sito web della rete ChildONEurope <a href="http://www.childoneurope.com">www.childoneurope.com</a>;  sostegno alle attività internazionali delle Amministrazioni centrali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>  n. eventi internazionali cui hanno partecipato operatori del segretariato;  n. eventi e news inseriti nel portale di ChildONEurope;  n. contatti settimanali con i membri della Rete COE o dei gruppi di lavoro e con esterni.</p>

Segue tab. 5

Area	Attività	Descrizione
Documentazione	Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      selezione, acquisizione, catalogazione e gestione di monografie e documenti di letteratura grigia di tipo cartaceo ed elettronico editi in lingua italiana e straniera, con creazione di collegamenti ipertestuali ai documenti elettronici full text e formattazione di documenti da allegare alla relativa scheda catalogografica;                      selezione ed abbonamento a periodici cartacei e elettronici editi in Italia e all'estero; selezione e catalogazione di articoli tratte dai periodici in abbonamento;                      ricerche tematiche e produzioni di bibliografie;                      realizzazione Rassegna bibliografica elettronica nn.3 e 4/2013 e nn. 1 e 2/2014 (4 fascicoli): selezione dei documenti da segnalare, realizzazione di abstract, realizzazione e organizzazione delle citazioni bibliografiche, creazione di collegamenti ipertestuali ai contenuti presenti online e relativi alle citazioni ;                      realizzazione di 4 supplementi della Rassegna bibliografica elettronica consistenti in percorsi tematici.</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>                      n. documenti bibliografici cartacei ed elettronici in lingua italiana e straniera selezionati, acquisiti e catalogati;                      n. periodici in abbonamento cartacei e on-line italiani e stranieri;                      n. articoli selezionati e catalogati;                      n. ricerche tematiche e bibliografie;                      n. fascicoli realizzati della Rassegna bibliografica elettronica;                      n. supplementi tematici della Rassegna bibliografica elettronica.</p>

Segue tab. 5

Area	Attività	Descrizione
	Attività di documentazione giuridica	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      selezione, reperimento e analisi della normativa internazionale, europea, nazionale e regionale (Regioni e di province autonome);                      produzione di commenti e rassegne giuridiche da inserire nelle pubblicazioni del Centro e nel Sito minori;                      produzione di ricerche normative a supporto delle attività del Centro, dell' Osservatorio e dei Ministeri;                      reference giuridico per utenti interni ed esterni;                      catalogazione degli atti normativi reperiti, con formattazione dei testi giuridici da allegare alla relativa scheda catalogafica.</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>                      n. atti normativi reperiti;                      n. commenti e rassegne giuridiche prodotte per pubblicazioni del Centro e per il Sito minori;                      n. ricerche normative prodotte a supporto delle attività dell'Osservatorio e dei Ministeri;                      n. ricerche prodotte in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      n. documenti normativi catalogati, formattati e allegati alla relativa scheda catalogafica.</p>
	Organizzazione dei contenuti informativi (knowledge organization)	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      produzione di Spazi tematici virtuali (Virtual reference desk) per spazi web ed eventi formativi;                      Collaborazione.</p>
	Biblioteca Innocenti Library A.C Moro	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      servizio di reference in sede ( consultazione della documentazione in sede) e a distanza (consultazione della documentazione da remoto e richiesta di ricerche e fotocopie);                      servizio di prestito personale ed inter-bibliotecario e di document delivery;                      realizzazione bollettino elettronico mensile delle nuove accessioni;                      partecipazione alla realizzazione di eventi quali presentazione di libri e organizzazione di seminari e convegni;                      partecipazione a reti bibliotecarie;                      aggiornamento ed implementazione del sito web della Biblioteca;                      gestione delle collezioni e dei fondi speciali                      realizzazione di visite guidate e presentazione attività per delegazioni, associazioni e gruppi;                      realizzazione di interventi formativi per la ricerca e l'uso dei cataloghi per studenti e ricercatori ecc. (library instruction).</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>                      orario di apertura della biblioteca dal lunedì al venerdì dalle ore 9.30 alle ore 17.30;                      n. n. presenze nel periodo del piano;                      n. utenti nuovi iscritti nel periodo del piano;                      n. prestiti personali e inter-bibliotecari nel periodo del piano;                      n. fascicoli elettronici del Bollettino mensile nuove accessioni;                      n. eventi organizzati o a cui si partecipa;                      n. visite guidate e presentazione attività;</p>

Segue tab. 5

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>Gestione e implementazione delle banche dati documentali e abbonamento a banche dati on-line italiane e straniere</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi:</b>  gestione e implementazione del Catalogo unico;  gestione e implementazione della Banca dati Affidò e reference agli utenti istituzionali; gestione della consultazione da remoto dei periodici elettronici;  gestione e implementazione del Thesaurus italiano infanzia e adolescenza;  partecipazioni a rete documentali con accesso alle seguenti Banche dati:  sistema leggi d'Italia De agostini, banche dati e periodici il Sole 24 ore, Giuritel, Source OECD, Biblioteca WKI, E-book Springer</p>
<p><b>Statistica e monitoraggio</b></p>	<p><b>Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori e monitoraggio</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi:</b>  raccolta ed elaborazione di dati rilevati dalle fonti statistiche ufficiali italiane, europee ed internazionali;  aggiornamento statistiche nazionali ed europee per implementazione sistema statistico accessibile da minori.it e di un set minimo di indicatori di benessere e di contesto; realizzazione di un sistema di interrogazione geo-referenziata;  attività di reference statistico (produzione dati o elaborazione su richiesta di soggetti esterni);  partecipazione con esperti statistici ad iniziative del CNDA o di soggetti esterni;  sviluppo e realizzazione di un sistema di consultazione on line dei dati statistici sul portale minori.it;  realizzazione di approfondimenti tematici su indirizzo dell'Osservatorio, del Ministero o del Dipartimento.</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>  n. report statistici predisposti;  n. indicatori aggiornati;  n. consulenze statistiche per reference.</p>

Segue tab. 5

Area	Attività	Descrizione
Attività di analisi e assistenza tecnica	Attività di analisi e assistenza tecnica	<p>Elaborazione di dossier tematici a supporto di attività di terzi e iniziative promosse da Regioni, Province, Comuni e organizzazioni del Terzo settore e dell'attività del segretariato della rete europea degli osservatori sull'infanzia;</p> <p>supporto tecnico agli uffici ministeriali, osservatorio attraverso la predisposizione di specifici report o elaborazione dati su richiesta;</p> <p>realizzazione di approfondimenti tematici su indirizzo dell'Osservatorio, Del Ministero o del Dipartimento.</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b></p> <p>n. dossier predisposti;</p> <p>attività nazionali e internazionali di documentazione.</p>
Editoria, comunicazione e web	Segreteria di redazione per realizzazione di Cittadini in crescita e altri prodotti editoriali e multimediali	<p>Struttura redazionale per Cittadini in Crescita e altri prodotti editoriali del Centro; redazione di specifici contributi;</p> <p>revisione editoriali documenti e contributi per la rivista;</p> <p>grafica per rivista e altri materiali a stampa o di report;</p> <p>riproduzione documenti e stampa rivista Cittadini in crescita;</p> <p>predisposizione di materiali di documentazione in formato elettronico per consultazione on line.</p>

Segue tab. 5

Area	Attività	Descrizione
	<p>Gestione e aggiornamento del sito Minori</p>	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      manutenzione e aggiornamento della piattaforma del sito; Housing e assistenza sistemica (H24); Implementazione dei contenuti;                      produzione e invio newsletters;                      promozione del sito;                      funzioni redazionali;                      aggiornamento e sviluppo di aree e sezioni dedicate;                      aggiornamento dei contenuti del sito;  <i>taggatura</i> dei contenuti pubblicati e aggiornamento dei vocabolari di indicizzazione;                      reperimento di documenti ed atti prodotti da enti ed associazioni relativi ad eventi pubblicati nel sito;                      realizzazione della rassegna stampa nazionale, on line, quotidiana sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza;                      gestione mailing list;  <b>Principali indicatori di performance:</b>                      n. visitatori sito;                      n. indicazione delle pagine consultate;                      n. contatti email di richiesta;                      n. contenuti prodotti nella versione italiana;                      n. contenuti nella versione inglese;                      n. newsletter prodotte ed inviate;                      n. notizie ed interviste pubblicate nel sito Minori.</p>

**Tabella 6 - Piano finanziario Convenzione dicembre 2013-novembre 2014**

Attività	dirigente		funzionari		Tecnici/istruttori		Totale personale dipendente	Collaborazioni e altre figure professionali	Totale risorse professionali	Forniture di beni e servizi	TOTALE
	G.	Importo	G.	Importo	G.	Importo					
Segreteria organizzativa, reference, numero verde		0	70	14.000	120	18.000	32.000	10.000	42.000	12.000	54.000
Supporto Osservatorio	4	2.400	50	10.000	12	1.800	14.200	3.000	17.200	2.000	19.200
Attività internazionali e gestione attività di base Segretariato COE			40	8.000			8.000		8.000	2.000	10.000
Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica		0	30	6.000	65	9.750	15.750	10.000	25.750	16.000	41.750
Attività di documentazione giuridica		0	30	6.000	25	3.750	9.750		9.750	58.000	67.750
Biblioteca Innocenti Library A.C. Moro	2	1.200	30	6.000	85	12.750	19.950		19.950	1.000	20.950
Gestione e implementazione delle banche dati documentali e Abbonamento e gestione banche dati on-line italiane e straniere		0	30	6.000	25	3.750	9.750		9.750	33.000	42.750
Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori e monitoraggio		0	25	5.000			5.000		5.000	70.000	75.000

Segue tab. 6

Attività di analisi e assistenza tecnica		0	30	6.000			6.000		6.000	18.000	24.000
Segreteria di redazione per realizzazione Cittadini in crescita e altri prodotti editoriali		0	60	12.000	10	1.500	13.500	30.000	43.500	18.000	61.500
Gestione e aggiornamento Minori.it : Housing e assistenza sistemica (H24); Implementazione dei contenuti, produzione e invio newsletters, gestione richieste, funzioni redazionali	4	2.400	35	7.000	80	12.000	21.400		21.400	38.000	59.400
	10	6.000	430	86.000	422	63.300	155.300	53.000	208.300	268.000	476.300
<b>Costi generali (overhead costs) - 7%</b>											<b>33.341</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>											<b>509.641</b>
<b>TOTALE con sconto 1%</b>											<b>504.544,59</b>

**Tabella 7 -Piano attività Convenzione 30 dicembre 2014**

Area	Attività	Descrizione
<p><b>Segreteria tecnico - organizzativa, informazione e promozione</b></p>	<p><b>1 Segreteria organizzativa, servizi di referenze</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi</b>  <b>1 Area attività di segreteria- organizzativa tecnico scientifica, servizi di referenze</b>                      Gestione della segreteria organizzativa a supporto del complesso delle attività inerenti le funzioni del Centro nazionale: servizi di referenze al pubblico sulle risorse informative e gli strumenti del Centro nazionale; gestione dell'indirizzario e dell'archivio dei materiali e delle pubblicazione prodotte; gestione e aggiornamento degli indirizzari per la spedizione delle pubblicazioni; gestioni dei flussi in entrata della comunicazione di eventi e iniziative da segnalare sul sito; supporto ad iniziative convegnistiche, seminari o comunque aperte al pubblico di tipo corrente o specifico, es. Forum P.A., con presenza di operatori sia in sede Firenze che fuori sede; gestione delle richieste di invio documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale; supporto tecnico organizzativo agli esperti e ricercatori coinvolti in attività specifiche per la realizzazione di attività del Centro nazionale; sostegno alle attività internazionali delle Amministrazioni centrali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.</p>
	<p><b>2 Attività di supporto a Osservatorio, Ministeri</b></p>	<p><b>2 Supporto tecnico scientifico a Osservatorio nazionale e Amministrazioni centrali</b>                      Supporto tecnico scientifico, documentale e telematico per le attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e per la predisposizione del piano d'azione per lo sviluppo di soggetti in età evolutiva; partecipazione ai gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale; redazione di memorie e schede tematiche; collaborazione alla stesura di report; Attività di ricognizione con la collaborazione delle Regioni/ province autonome ai fini dell'elaborazione o del monitoraggio del Piano d'Azione.  <b>Principali indicatori di performance:</b>                      n. invii documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale;                      n. telefonate gestite;                      n. pubblicazioni inviate (su richieste per eventi in genere);                      n. eventi inseriti nel calendario;                      n. eventi cui è stato assicurato supporto di segreteria;                      n. piani di spedizione;                      n. email mensili gestite per richieste informazioni.</p>

Segue tab. 7

Area	Attività	Descrizione
Documentazione	Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      selezione, acquisizione, catalogazione e gestione di monografie e documenti di letteratura grigia di tipo cartaceo ed elettronico editi in lingua italiana e straniera, con creazione di collegamenti ipertestuali ai documenti elettronici full text e formattazione di documenti da allegare alla relativa scheda catalografica;                      selezione ed abbonamento a periodici cartacei e elettronici editi in Italia e all'estero;                      selezione e catalogazione di articoli tratte dai periodici in abbonamento; ricerche tematiche e produzione di bibliografie;                      realizzazione rassegna bibliografica elettronica n.n. 3 e 4/2014 e n.n. 1 e 2/2015 (4 fascicoli): selezione dei documenti da segnalare, realizzazione di abstract, realizzazione e organizzazione delle citazioni bibliografiche, creazione di collegamenti ipertestuali ai contenuti presenti online e relativi alle citazioni;                      realizzazione di 4 supplementi della rassegna bibliografica elettronica consistenti in percorsi tematici; produzione di Spazi tematici virtuali (Virtual reference desk) per spazi web, eventi formativi e aree riservate di lavoro.</p>
	Organizzazione dei contenuti informativi (know-ledge organization)	<p><b>Principali indicatori di performance:</b>                      n. documenti bibliografici cartacei ed elettronici in lingua italiana e straniera selezionati, acquisiti e catalogati;                      n. periodici in abbonamento cartacei e on line italiani e stranieri;                      n. articoli selezionati e catalogati;                      n. ricerche tematiche e bibliografie; n. fascicoli realizzati della rassegna bibliografica elettronica                      n. supplementi tematici della Rassegna bibliografica elettronica.</p>
	Attività di documentazione giuridica	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      selezione, reperimento e analisi della normativa internazionale, europea, nazionale e regionale (Regioni e Province autonome);                      produzione di commenti e rassegne giuridiche da inserire nelle pubblicazioni del Centro e nel Sito minori;                      produzione di ricerche normative a supporto delle attività dell'Osservatorio dei Ministeri;                      reference giuridico per utenti interni ed esterni;                      catalogazione degli atti normativi reperiti, con formattazione dei testi giuridici da allegare alla relativa scheda catalografica;                      realizzazione di sei numeri online dei Quaderni del Centro nazionale in versione breve sui "diritti dell'infanzia nelle novità normative a livello internazionale e nazionale"</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>                      n. atti normativi reperiti;                      n. commenti e rassegne giuridiche prodotte per pubblicazioni del Centro e per il Sito minori                      n. ricerche normative prodotte a supporto delle attività dell'Osservatorio e dei Ministeri;                      n. ricerche prodotte in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      n. documenti normativi catalogati, formattati e allegati alla relativa scheda catalografica.</p>

Segue tab. 7

Area	Attività	Descrizione
	<p><b>Biblioteca Innocenti Library A.C Moro</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi:</b>  servizio di reference in sede ( consultazione della documentazione in sede) e a distanza (consultazione della documentazione da remoto e richiesta di ricerche e fotocopie);  servizio di prestito personale ed inter-bibliotecario e di document delivery;  realizzazione bollettino elettronico mensile delle nuove accessioni;  partecipazione alla realizzazione di eventi quali presentazione di libri e organizzazione di seminari e convegni;  partecipazione a reti bibliotecarie;  aggiornamento ed implementazione del sito web della Biblioteca;  gestione delle collezioni e dei fondi speciali  realizzazione di visite guidate e presentazione attività per delegazioni, associazioni e gruppi;  realizzazione di interventi formativi per la ricerca e l'uso dei cataloghi per studenti e ricercatori ecc. (library instruction).  <b>Principali indicatori di performance</b>  Orario di apertura della biblioteca dal lunedì al venerdì dalle ore 9.30 alle ore 17.30;  n. presenze nel periodo del piano;  n. utenti nuovi iscritti nel periodo del piano;  n. prestiti personali e inter-bibliotecari nel periodo del piano;  n. fascicoli elettronici del Bollettino mensile nuove accessioni;  n. eventi organizzati o a cui si partecipa;  n. visite guidate e presentazione attività;</p>
	<p><b>Gestione e implementazione delle banche dati documentali e abbonamento a banche dati on line italiane e straniere</b></p>	<p><b>Prodotti/servizi:</b>  gestione e implementazione del Catalogo unico;  gestione e sviluppo della Banca dati Affidò e reference agli utenti istituzionali;  gestione della consultazione da remoto dei periodici elettronici;  gestione implementazione del Thesaurus italiano infanzia e adolescenza;  partecipazioni a rete documentali con accesso alle seguenti banche dati: Sistema leggi d'Italia de Agostini, Banche dati e periodici il Sole 24 ore, Guritel, Source OECD, Biblioteca WKI, E-book Springer</p>

Segue tab. 7

Area	Attività	Descrizione
Statistica e monitoraggio	Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori monitoraggio e analisi	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      raccolta ed elaborazione di dati rilevati dalle fonti statistiche ufficiali italiane, europee ed internazionali;                      aggiornamento statistiche nazionali ed europee per implementazione sistema statistico accessibile da minori.it e di un set minimo di indicatori di benessere e di contesto;                      realizzazione di un sistema di rappresentazione geografica dei dati;                      attività di reference statistico (produzione dati o elaborazione su richiesta di soggetti esterni);                      partecipazione con esperti statistici ad iniziative del CNDA o di soggetti esterni;                      sviluppo e realizzazione di un sistema di consultazione on line dei dati statistici sul portale minori.it; realizzazione di sei numeri online dei Quaderni del centro nazionale in breve su temi sviluppati a partire dai "Numeri italiani ed europei sull'infanzia e l'adolescenza"                      elaborazione di dossier tematici a supporto di attività di terzi e iniziative promosse da Regioni, province, Comuni e organizzazioni del Terzo settore e dell'attività del segretariato della rete europea degli osservatori sull'infanzia.</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. report statistici predisposti;                      n. indicatori aggiornati;                      n. consulenze statistiche per reference.</p>
Editoria, comunicazione e web	Segreteria di redazione per realizzazione di Cittadini in crescita Quaderni e altri prodotti editoriali e multimediali	<p>Struttura redazionale per la realizzazione di tre numeri di Cittadini in Crescita (n.3/2014 e n.n. 1 e 2/2015, realizzazione di due numeri dei quaderni in versione online e realizzazione di altri prodotti editoriali del Centro;                      redazione di specifici contributi; revisione editoriali documenti e contributi per la rivista CIC;                      grafica per rivista e altri materiali a stampa o di report;                      riproduzione documenti e stampa e distribuzione della rivista Cittadini in crescita;                      predisposizione di materiali di documentazione in formato elettronico per consultazione online; definizione piani di spedizione e distribuzione postale; stampa n. 3/2014 e n.n. 1 e 2/2015 ca. 3000 copie e distribuzione postale di 2000 copie della rivista Cittadini in crescita.</p>
	Gestione e aggiornamento del sito Minori	<p><b>Prodotti/servizi:</b>                      manutenzione e aggiornamento della piattaforma del sito;                      housing e assistenza sistemica (H24);                      implementazione dei contenuti;                      promozione del sito;                      funzioni redazionali e informative;                      aggiornamento e sviluppo di aree e sezioni dedicate;                      aggiornamento dei contenuti del sito;                      sviluppo e diffusione della conoscenza e dei materiali prodotti;  <i>taggatura</i> dei contenuti pubblicati e aggiornamento dei vocabolari di indicizzazione;                      reperimento di documenti ed atti prodotti da enti ed associazioni relativi ad eventi pubblicati nel sito;                      realizzazione della rassegna stampa nazionale, online, quotidiana sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza;                      gestione mailing list;</p> <p><b>Principali indicatori di performance</b>                      n. visitatori sito;                      n. indicazione delle pagine consultate;                      n. contatti email di richiesta;                      n. contenuti prodotti nella versione italiana;                      n. contenuti nella versione inglese;                      n. notizie ed interviste pubblicate nel sito Minori.</p>

**Tabella 8 - Piano finanziario Convenzione dicembre 2014-dicembre 2015**

Attività	dirigente		funzionari		Tecnici/istruttori		Totale personale dipendente	Collaborazioni e altre figure professionali	Totale risorse professionali	Forniture di beni e servizi	TOTALE
	G.	Importo	G.	Importo	G.	Importo					
Segreteria organizzativa, reference			45	9.000	90	13.500	22.500	30.000	52.500	10.000	62.500
Supporto Osservatorio	4	2.400	46	9.200	10	1.500	13.100	8.000	21.100	3.000	24.100
Attività internazionali e gestione attività di base Segretariato COE			25	5.000	60	9.000	14.000	10.000	24.000	14.000	38.000
Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica			15	3.000	25	3.750	6.750		6.750	54.000	60.750
Biblioteca Innocenti Library A.C. Moro	2	1.200	20	4.000	85	12.750	17.950		17.950	1.000	18.950
Gestione e implementazione delle banche dati documentali e Abbonamento e gestione banche dati on-line italiane e straniere			20	4.000	30	4.500	8.500		8.500	30.000	38.500
Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori approfondimenti tematici e monitoraggio			85	17.000	20	3.000	20.000	14.000	34.000	92.000	126.000

Segue tab. 8

Segreteria di redazione per realizzazione Cittadini in crescita Quaderni e altri prodotti editoriali e multimediali			35	7.000	10	1.500	8.500	26.000	34.500	17.200	51.700
Gestione e aggiornamento Minori.	4	2.400	20	4.000	80	12.000	18.400		18.400	33.100	51.500
	4	6.000	311	62.200	410	61.500	129.700	88.000	217.700	254.300	472.000
<b>Costi generali (overhead costs) - 7%</b>											<b>33.040</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>											<b>505.040</b>
<b>TOTALE con sconto 1%</b>											<b>499.989,00</b>

**Tabella 9 - Piano finanziario Convenzione 19 dicembre 2014**

Attività	Risorse professionali stabili											
	Dirigenti			Quadri			Tecnici			Totale risorse prof	Collaborazioni	Totale
	n.	g		n.	g		n.	g				
Assistenza Dipartimento	1	15	9.750,00	3	30	6.000,00	2	350	61.250,00	77.000,00	3.000,00	80.000,00
Rapporto monitoraggio	1	20	13.000,00	3	180	36.000,00	4 <sup>84</sup>	180	31.500,00	80.500,00	4.000,00	84.500,00
Organizzazione seminario presentazione rapporto	1	3	1.950,00	3	6	1.200,00	4	6	1.050,00	4.200,00	0,00	4.200,00
Totale	1	38	16.400,00	3	216	43.200,00	5	536	93.800,00	161.700,00	227.000,00	168.700,00
Totale generale											Over head costs + 11.809,00	180.509,00

<sup>84</sup> Comprensivo del personale interno adibito in attività correlate

Tabella 10 - Convenzione 28 novembre 2014 Family Lab (Dipartimento politiche per la famiglia e Formez PA)

<b>Attività previste:</b>	
<b>Linea di intervento 1</b> , Progettazione e implementazione e gestione del sito istituzionale e di progetto	<p><b>Step delle attività della Linea 1</b></p> <p>La Linea 1 è caratterizzata da tre attività proprie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) progettazione dei siti dal punto di vista funzionale, organizzativo e tecnologico</li> <li>b) implementazione e collaudo;</li> <li>c) gestione ordinaria dei siti. Di queste attività è previsto un dettaglio maggiore attraverso la stesura di un piano d'intervento che contempra la realizzazione e la gestione sia del sito istituzionale del Dipartimento politiche della famiglia sia quella del sito del progetto FamilyLab.</li> </ul>
<b>Linea di intervento 2</b> , Coltivare saperi	<p>Con questa linea di attività si intendono coltivare le conoscenze dei territori, coinvolgendo gli enti locali, gli enti di ricerca, le università, le associazioni del terzo settore, le imprese, in iniziative di compartecipazione e condivisione delle proprie esperienze di "Welfare familiare" al fine di diffondere il più possibile il know-how prodotto sui territori in relazione alle direttrici del PNF.</p> <p>A tal fine, "Coltivare saperi" rappresenterà un'azione strutturata che offrirà percorsi di formazione, di approfondimento e di confronto; strumenti per la costruzione, la realizzazione e gestione delle politiche e dei servizi destinati alle famiglie, focalizzando l'attenzione sulle direttrici d'intervento del Piano nazionale.</p> <p>Per ciascuna direttrice d'intervento, si ritiene necessario rendere disponibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) percorsi formativi attraverso webinar (seminario on line) per diffondere tematiche, esperienze e allargare le conoscenze;</li> <li>b) strumenti e materiali di approfondimento delle tematiche trattate nei webinar;</li> <li>c) esperienze e casi concreti di amministrazioni che si sono confrontate con la tematica di riferimento.</li> </ul> <p>La sezione web "Coltivare saperi" richiamerà i percorsi sulla cooperazione, la misurazione e monitoraggio, il fare rete articolandoli sulle prime 7 direttrici del PNF.</p> <p>I webinar non offriranno solo opportunità di formazione, ma veri percorsi di accompagnamento aperti a tutti (cioè ad una platea più ampia rispetto ai laboratori) che alterneranno alla formazione tematica basata sul trasferimento degli elementi caratteristici di un'esperienza progettuale concreta, anche momenti esercitativi, propedeutici all'attuazione delle direttrici del Piano Nazionale per la Famiglia.</p> <p><b>Step delle attività della Linea 2</b></p> <p>La linea 2 è caratterizzata da sette attività proprie, integrate con quelle delle altre linee di attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) progettazione e implementazione della sezione web "Coltivare saperi";</li> <li>b) Programmazione del ciclo di webinar;</li> <li>c) Progettazione e organizzazione dei singoli webinar;</li> <li>d) Individuazione e selezione delle esperienze e delle organizzazioni da coinvolgere;</li> <li>e) Erogazione dei webinar;</li> <li>f) Aggiornamento dei contenuti della sezione "Coltivare saperi" con le risultanze dei webinar;</li> <li>g) Animazione della sezione di "Coltivare saperi", attraverso scouting sul web, selezione dei prodotti dei laboratori, selezione dei materiali inviati direttamente dalle organizzazioni.</li> </ul>

Segue tab. 10

<p><b>Linea di intervento 3, autovalutazione e catalogo delle esperienze</b></p>	<p><b>Step delle attività della linea 3</b>                  La linea 3 è caratterizzata da sette attività proprie, integrate con quelle delle altre linee di attività:                  a ) Progettazione del catalogo delle esperienze (linea 1), articolato e suddiviso in base alle direttrici d'intervento del Piano nazionale ed in base alla provenienza geografica (mappa georeferenziata);                  b ) Scouting di banche dati nazionali e alimentazione catalogo delle esperienze;                  c) Promozione del catalogo delle esperienze (linea 4);                  d) Assistenza e monitoraggio dell'alimentazione del catalogo delle esperienze da parte delle organizzazioni;                  e) definizione di un questionario sull'autovalutazione;                  f) gestione dei webinar sull'autovalutazione (linea 2);                  g) aggiornamento del catalogo dei progetti/esperienze con i risultati dell'autovalutazione</p>
<p><b>Linea di intervento 4, comunicazione e informazione</b></p>	<p>La linea 4, attraverso gli strumenti di social network (twitter), le news del sito Family Lab, la web tv, la piattaforma di lavoro condivisa, la rubrica, consentirà:                  a) la promozione del progetto e la ricerca di nuove adesioni per le linee di attività 2 e 3;                  b) la circolazione della conoscenza su ciascuna direttrice d'intervento del Piano nazionale, così da accreditare Family Lab come punto informativo nodale sulle politiche di welfare familiare (anche europee e internazionali) attraverso un'attività redazionale costante e completa di news giornaliera, TG settimanale, focus monotematici di approfondimento quindicinale;                  c) l'emersione dei bisogni e delle capacità delle PA e del terzo settore, attraverso un'animazione quotidiana del sito, basata su quesiti, spunti di riflessione, idee progettuali, risultati d'indagini, ecc;                  d) la messa in rete del lavoro realizzato dal progetto (formazione compresa) e sul territorio nazionale e regionale;                  e) la rilevazione della volontà, da parte delle amministrazioni pubbliche, alla diffusione dei modelli definiti nei laboratori;                  f) la circolazione delle informazioni relative ai fruitori del sito.</p> <p><b>Step delle attività della linea 4</b>                  La linea è caratterizzata da 5 attività proprie:                  a) Promozione del progetto e ricerca di nuove adesioni.                  b) Attività redazionale di news giornaliera, TG settimanale, focus monotematici di approfondimento quindicinale.                  c) Animazione del twitter, basata su quesiti, spunti di riflessione, idee progettuali, risultati d'indagini e dei webinar;                  d) Rilevazione della volontà, da parte delle amministrazioni pubbliche, al trasferimento dei modelli definiti nei laboratori;                  e) Trasmissione del TG.</p> <p>Ovviamente le attività della linea 4 sono strettamente interconnesse con il progettazione e implementazione dei siti, specie per l'introduzione di nuovi strumenti e piattaforme.</p>

Segue tab. 10

<p><b>Risultati attesi</b></p>	<p>Con l'attuazione delle linee di intervento sopra delineate si vogliono raggiungere i seguenti risultati:          Implementazione di siti web dinamici e interattivi, funzionali, navigabili, usabili, accessibili di supporto all'attuazione delle politiche di welfare sostenibile e abilitante.          Organizzazione dei saperi prodotti dai territori in percorsi di attuazione delle politiche per la famiglia, sviluppo delle competenze dei destinatari e di reti operative tra amministrazioni finalizzate all'efficacia degli interventi.          Diffusione e trasferimento di buone pratiche in tema di politiche per la famiglia, individuazione competenze da sviluppare, individuazione temi da approfondire.-          Informazione, condivisione esperienze e rafforzamento delle competenze degli operatori delle politiche per la famiglia.</p>
<p><b>Destinatari</b></p>	<p>Operatori impegnati nell'attuazione delle politiche per la famiglia a tutti i livelli di governo nonché operatori del terzo settore e del privato sociale.</p>
<p><b>Valutazione</b></p>	<p><b>ex ante:</b>          La valutazione ex ante si compone di due momenti principali: uno di verifica di coerenza del progetto esecutivo con le attese del Dipartimento delle politiche per la Famiglia ed uno di verifica della coerenza rispetto alle attese dei destinatari.</p> <p><b>in itinere:</b>          sono previste riunioni periodiche di controllo dello stato di avanzamento finalizzate a:          a) verificare l'effettivo svolgimento delle attività previste;          b) valutare la qualità dei risultati raggiunti;          c) analizzare eventuali problemi di realizzazione;          d) progettare azioni correttive per il riallineamento qualitativo e temporale delle attività di progetto. Tale fase di valutazione verrà sintetizzata periodicamente attraverso l'elaborazione dei documenti sullo stato di avanzamento del progetto nel rispetto degli indicatori di realizzazione identificati.</p> <p><b>di risultato:</b> in particolare, esso, evidenzierà in che misura i prodotti/processi del progetto concorrono al raggiungimento degli obiettivi generali e specifici del progetto.</p>

Segue tab. 10

	Per la valutazione in itinere e di risultato il Formez PA ha progettato ed ampiamente sperimentato, un sistema di monitoraggio on line nel quale saranno inseriti dati ed informazioni utili alla predisposizione della rendicontazione tecnica ed economica da realizzare nei vari periodi di riferimento previsti dalla Convenzione. Gli elementi informativi e valutativi che scaturiranno dall'attività di monitoraggio, opportunamente sistematizzati in report di sintesi, possono costituire oggetto di confronto e riflessione anche con le amministrazioni destinatarie
--	--

<b>Previsione finanziaria</b>	
<b>ATTIVITA'</b>	<b>IMPORTO</b>
<b>Preparazione</b>	<b>10.000,00</b>
<b>Realizzazione</b>	<b>340.000,00</b>
Linea 1 Progettazione implementazione e gestione del sito istituzionale e di progetto	60.000,00
Linea 2 Coltivare i saperi	100.000,00
Linea 3 Autovalutazione e catalogo delle esperienze	80.000,00
linea 4 Comunicazione e informazione	100.000,00
<b>Direzione e valutazione</b>	<b>20.000,00</b>
<b>Spese generali (fino ad un massimo del 10% del totale attività)</b>	<b>30.000,00</b>
<b>Totale valore attività del progetto</b>	<b>400.000,00</b>

**Tabella 11 – Piano attività convenzione dicembre 2015-novembre 2016**

Area	Attività	Descrizione
1. Segreteria tecnico - organizzativa, informazione e supporto tecnico e scientifico	1.1 Segreteria organizzativa, servizi di reference	<p><i>Prodotti/servizi:</i></p> <p>1. area attività di segreteria-organizzativa tecnico scientifica, servizi di reference. Gestione della segreteria organizzativa a supporto del complesso delle attività inerenti le funzioni del Centro nazionale:  servizi di reference al pubblico sulle risorse informative e gli strumenti del Centro nazionale;  gestione dell'indirizzario e dell'archivio dei materiali e delle pubblicazioni prodotte;  gestione e aggiornamento degli indirizzari per la spedizione delle pubblicazioni;  gestione dei flussi in entrata della comunicazione di eventi e iniziative da segnalare sul sito;  gestione delle richieste di invio documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale;  supporto tecnico organizzativo agli esperti e ricercatori coinvolti in attività specifiche per la realizzazione di attività del Centro nazionale;  sostegno alle attività internazionali delle Amministrazioni centrali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.  L'Istituto garantisce la presenza continuativa di un ricercatore junior presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.</p> <p><i>Principali indicatori di performance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>n. invii documentazione e pubblicazioni del Centro nazionale;</li> <li>n. telefonate gestite e mail gestite;</li> <li>n. pubblicazioni inviate (su richieste per eventi in genere);</li> <li>n. eventi inseriti nel calendario.</li> </ul>

Segue tab. 11

Area	Attività	Descrizione
	1.2 Attività di supporto a Osservatorio e Amministrazioni centrali	<p>2. <i>Supporto tecnico- scientifico a Osservatorio nazionale e Amministrazioni centrali:</i>  supporto tecnico scientifico, documentale e telematico per le attività dell'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e per il monitoraggio del Piano d'azione per lo sviluppo di soggetti in età evolutiva;  partecipazione ai gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale;  redazione di memorie e schede tematiche;  collaborazione alla stesura di report;  attività di ricognizione con la collaborazione delle Regioni/Province Autonome ai fini del monitoraggio del Piano d'Azione.</p> <p>3. <i>Supporto tecnico scientifico e organizzativo alla stesura della relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza:</i>  raccolta coordinata dei contributi tematici redatti dai Gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale ai fini della predisposizione della Relazione biennale.</p> <p>4. <i>Supporto tecnico scientifico e organizzativo alla stesura del Rapporto all'ONU sullo stato di attuazione della CRC:</i>  partecipazione al gruppo di lavoro nazionale presso il CIDU;  attività di ricognizione con la collaborazione delle Regioni/Province Autonome in merito alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;  collaborazione alla stesura del rapporto;  traduzione del Rapporto all'ONU in lingua inglese.</p>
2. Documentazione	2.1 Attività di documentazione bibliografica, e realizzazione rivista rassegna bibliografica, organizzazione contenuti informativi (knowledge organization), rassegna bibliografica	<p><b>Prodotti/servizi:</b>  selezione, acquisizione, catalogazione e gestione di pubblicazioni a stampa e documenti di letteratura grigia di tipo cartaceo ed elettronico editi in lingua italiana e straniera, con creazione di collegamenti ipertestuali ai documenti elettronici full test e formattazione di documenti da allegare alla relativa scheda catalografica;  selezione ed abbonamento a periodici cartacei e elettronici editi in Italia e all'estero;  selezione e catalogazione di articoli tratti dai periodici in abbonamento;  ricerche tematiche e produzione di bibliografie;  preparazione di materiali per 4 numeri della Rassegna bibliografica elettronica (n. 3 e n. 4/2015; n. 1 e n.2/2016);  preparazione di materiali per 4 supplementi della Rassegna bibliografica elettronica consistenti in percorsi tematici;  produzione di spazi tematici virtuali (Virtual reference desk) per spazi web, eventi formativi e aree riservate di lavoro.</p> <p><b>Principali indicatori di performance:</b>  n. documenti bibliografici cartacei ed elettronici in lingua italiana e straniera selezionati, acquisiti e catalogati;  n. periodici in abbonamento cartacei e on-line italiani e stranieri;  n. articoli selezionati e catalogati;  n. ricerche tematiche e bibliografie.</p>

Segue tab. 11

Area	Attività	Descrizione
	2.2 Attività di documentazione giuridica	<p><i>Prodotti/servizi</i>                      Selezione, reperimento e analisi di atti normativi e degli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome;                      Produzione di commenti e rassegne giuridiche da inserire nelle pubblicazioni del Centro e nel Sito minori;                      Produzione di ricerche normative a supporto delle attività del Centro, dell'Osservatorio e dei Ministeri;                      Reference e consulenza giuridica in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      catalogazione degli atti normativi ed amministrativi reperiti, con formattazione dei testi giuridici da allegare alla relativa scheda catalografica.</p> <p><i>Principali indicatori di performance</i>                      n. atti normativi reperiti;                      n. commenti e rassegne giuridiche prodotte per pubblicazioni del Centro e per il Sito minori;                      n. ricerche normative prodotte a supporto delle attività del Centro, dell'Osservatorio e dei Ministeri;                      n. ricerche prodotte in base alle richieste degli utenti interni ed esterni;                      n. documenti normativi ed amministrativi catalogati, formattati e allegati alla scheda catalografica.</p>
	2.3 Biblioteca Innocenti Library A.C Moro	<p><i>Prodotti/servizi:</i>                      servizio di reference in sede (consultazione della documentazione in sede) e a distanza (consultazione della documentazione da remoto e richiesta di ricerche e fotocopie);                      servizio di prestito personale ed inter-bibliotecario e di document delivery;                      realizzazione bollettino elettronico mensile delle nuove accessioni;                      partecipazione a reti bibliotecarie;                      aggiornamento ed implementazione del sito web della Biblioteca;                      adesione al catalogo collettivo internazionale World;                      gestione delle collezioni e dei fondi speciali;                      realizzazione di visite guidate e presentazione attività per delegazioni, associazioni e gruppi;                      realizzazione di interventi formativi per la ricerca e l'uso dei cataloghi per studenti e ricercatori ecc. (library instruction);                      L'attività della Biblioteca Innocenti Library A.0 Moro è cofinanziata da Regione Toscana, UNICEF Istituto degli Innocenti.</p>
	2.4 Gestione delle banche dati documentali disponibili in Internet e abbonamento a banche dati on-line italiane e straniere	<p><i>Prodotti/servizi:</i>                      gestione e implementazione del Catalogo unico;                      gestione e sviluppo della Banca dati Affid e reference agli utenti istituzionali;                      gestione della consultazione da remoto dei periodici elettronici;                      gestione e implementazione del Thesaurus italiano infanzia e adolescenza;                      garanzie di accesso a banche dati specializzate (es.: Sistema leggi d'Italia De Agostini, Banche dati e periodici Il Sole 24 ore, ecc.)</p>
3. Statistica, analisi e monitoraggio	Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori e monitoraggio	<p><i>Prodotti/servizi:</i>                      raccolta ed elaborazione di dati rilevati dalle fonti statistiche ufficiali italiane, europee ed internazionali;                      aggiornamento statistiche nazionali ed europee per implementazione sistema statistico accessibile da minori.gov e di un set minimo di indicatori di benessere e di contesto;                      realizzazione di un sistema di rappresentazione geografica dei dati;                      attività di reference statistico (produzione dati o elaborazione su richiesta di soggetti esterni);                      partecipazione con esperti statistici ad iniziative del CNDA o di soggetti esterni;                      sviluppo e realizzazione di un sistema di consultazione on line dei dati statistici sul portale minori.gov;                      supporto statistico e di ricerca alla stesura della relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e alla redazione del Rapporto all'ONU sullo stato di attuazione della CRC.</p>

Segue tab. 11

Area	Attività	Descrizione
4. Editoria, comunicazione e web	4.1 Redazione per realizzazione della Rassegna bibliografica e di altre pubblicazioni on-line	<i>Prodotti/servizi:</i> supporto redazionale per la realizzazione di n.4 della Rassegna bibliografica e relativi percorsi di lettura e delle altre pubblicazioni on line; revisione editoriale, editing ed impaginazione per la realizzazione Relazione Biennale e Rapporto all'ONU.
	4.2 Gestione e aggiornamento del sito Minori	<i>Prodotti/servizi:</i> manutenzione e aggiornamento della piattaforma del sito housing e assistenza sistemica (h.24) implementazione dei contenuti, promozione del sito funzioni redazionali e informative aggiornamento e sviluppo di aree e sezioni dedicate aggiornamento dei contenuti del sito sviluppo e diffusione della conoscenza e dei materiali prodotti <i>taggatura</i> dei contenuti pubblicati e aggiornamento dei vocabolari di indicizzazione reperimento di documenti ed atti prodotti da enti ed associazioni relativi ad eventi pubblicati nel sito realizzazione della rassegna stampa nazionale, on line, quotidiana sui temi dell'infanzia. e dell'adolescenza gestione mailing list gestione pagina facebook

**Tabella 12 - Piano finanziario convenzione dic. 2015 - nov.2016**

Attività	Dirigente		funzionari		tecnici/istruttori		Totale personale dipendente	Collaborazioni e altre figure professionali	Totale risorse professionali	Forniture di beni e servizi	TOTALE
	G.	Importo	G.	Importo	G.	Importo					
1.1 Segreteria organizzativa, servizi di reference e assistenza tecnica specializzata			45	9.000	70	10.500	19.500	50.000	69.500	6.000	75.500
1.2 Supporto osservatorio, relazione biennale e rapporto all'Onu			40	8.000	26	3.900	11.900	8.000	19.900	6.000	25.900
2.1 Attività di documentazione bibliografica, e rassegna bibliografica			40	8.000	60	9.000	17.000	11.000	28.000	10.000	38.000
2.2. Attività di documentazione giuridica			20	4.000			4.000		4.000	55.000	59.000
2.3 Biblioteca Innocenti Library A.C. Moro	1	1.200	20	4.000	86	12.900	18.100		18.100	5.100	23.200
2.4. Gestione e implementazione delle banche dati documentali e abbonamento a banche dati on-line italiane e straniere			20	4.000	30	4.500	8.500		8.500	30.000	38.500
3. Attività di ricognizione statistica, elaborazione indicatori, approfondimenti tematici e monitoraggio			85	17.000	50	7.500	24.500	12.500	37.000	100.000	137.000
4.1 Segreteria di redazione per realizzazione di prodotti editoriali on line e multimediali			20	4.000			4.000	5.000	9.000	10.000	19.000
Gestione e aggiornamento sviluppo del sito minori	2	2.400	20	4.000	100	15.000	21.400	8.000	29.400	26.500	55.900
<b>Totali</b>	<b>3</b>	<b>3.600</b>	<b>310</b>	<b>62.000</b>	<b>422</b>	<b>63.300</b>	<b>128.900</b>	<b>94.500</b>	<b>223.400</b>	<b>248.600</b>	<b>472.000</b>
Costi generali (overhead costs) - 7%											33.040
<b>TOTALE GENERALE</b>											<b>505.040</b>
TOTALE con sconto 1%											<b>499.990,00</b>

**Tabella 13 - Piano finanziario convenzione 22 dicembre 2015**

Attività		Dirigenti			Quadri			Tecnici			Totale risorse professionali	Altre collaborazioni e forniture di beni e servizi	TOTALE
		N*	G.	€**	N*	G.	€**	N*	G.	€**			
Assistenza e struttura del dipartimento		1	15	9.750	3	30	6.000	2	350	61.250	77.000	3.000	80.000
Rapporto di monitoraggio al 31/12/2015		1	20	13.000	3	178	35.600	4	180	31.500	80.100	5.000	80.100
Realizzazione di un "manuale" di orientamento alla buona progettazione e gestione dei Servizi educativi per l'infanzia	Progettazione redazione dei testi	1	10	6.500	3	25	5.000	4	20	3.500	15.000		20.000
	Progettazione grafica e impaginazione	1		0,00	3		0,00	4		0,00	0,00	10.000	10.000
Totale		1	45	29.250	3	233	46.600	5	550	96.250	172.100	18.000	190.100
*comprensivo del personale interno impegnato in attività correlate allo svolgimento delle attività											Totale	190.100	
**valore contrattuale o professionale medio arrotondato + quota stimata indennità varie											Over-head costs - 7%	13.307	
											TOTALE GENERALE	203.407	
											Arrotondamento	3.407	
											TOTALE FINALE	<b>200.000</b>	

**Tabella 14 - Attività di monitoraggio servizi educativi infanzia 2016 - Piano finanziario**

Attività		Dirigenti			Quadri			Tecnici			Totale risorse professionali	Altre collaborazioni e forniture di beni e servizi
		N*	G.	€**	N*	G.	€**	N*	G.	€**		
Assistenza e struttura del dipartimento		1	15	9.750	3	30	6.000	2	350	61.250	77.000	3.000
Rapporto di monitoraggio al 31/12/2015		1	20	13.000	3	178	35.600	4	180	31.500	80.100	5.000
Realizzazione di un "manuale" di orientamento alla buona progettazione e gestione dei servizi educativi per l'infanzia	Progettazione redazione dei testi	1	10	6.500	3	25	5.000	4	20	3.500	15.000	
	Progettazione grafica e impaginazione	1		0,00	3		0,00	4		0,00	0,00	10.000
<b>Totale</b>		<b>1</b>	<b>45</b>	<b>29.250</b>	<b>3</b>	<b>233</b>	<b>46.600</b>	<b>5</b>	<b>550</b>	<b>96.250</b>	<b>172.100</b>	<b>18.000</b>
*comprensivo del personale interno impegnato in attività correlate allo svolgimento delle attività											Totale	
**valore contrattuale o professionale medio arrotondato + quota stimata indennità varie											Over-head costs - 7%	
											<b>TOTALE GENERALE</b>	
											Arrotondamento	
											<b>TOTALE FINALE</b>	

**Tabella 15 - Irpps 2017 - Piano finanziario dettagliato per le singole attività**

Attività	Descrizione	Tipologia risorsa		Impegno stimato in ore	Totale a carico DiPoFam
Coordinamento	Coordinare le attività del progetto, incluse quelle relative alla rendicontazione tecnico-scientifica ed amministrativa, alla verifica e al monitoraggio delle attività dei diversi WP e dei rapporti finali. Attività di comunicazione con il Dipartimento per le Politiche della Famiglia. Organizzazione di incontri di scambio e confronto tra il gruppo di ricerca CNR e il DPF per la discussione dei risultati.	Dirigente di ricerca fascia V		65	
		Ricercatore fascia III		35	
		Ricercatore fascia II		40	
		Ricercatore fascia I		40	
		Collaboratore tecnico enti di ricerca V Liv.		70	
		Collaboratore tecnico enti di ricerca VI Liv.		57	
		Collaboratore di amministrazione VI Liv.		40	
		Tot. ore		347	



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

