

6.5. La valutazione e il monitoraggio

Le attività di valutazione e verifica degli investimenti hanno rilevanza crescente nell'ambito del processo decisionale del CIPE.

Per garantire adeguato supporto tecnico al DIPE nello svolgimento di tali attività, con dPCM del 25 novembre 2008 è stato istituito il nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, successivamente ampliato con dPCM del 15 luglio 2009⁶⁹.

Nel corso dell'anno 2009, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse e rispondere alle richieste più urgenti, il Nucleo ha concentrato la propria attività sugli interventi per la ricostruzione delle zone dell'Abruzzo colpite dal sisma, gli investimenti nel settore della ricerca finanziati con il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) nel periodo 2002-2006, le principali innovazioni normative in materia di opere pubbliche ed infrastrutture strategiche, le politiche energetiche e ambientali, le politiche agricole, la programmazione nazionale e regionale del FAS 2007-2013. Con riferimento al monitoraggio degli investimenti pubblici, è stata attivata la sperimentazione del monitoraggio finanziario nell'ambito dell'Alta sorveglianza delle grandi opere, che analizza i flussi finanziari delle imprese impegnate nella realizzazione di una grande opera⁷⁰.

Infine, sempre in tema di monitoraggio, numerose delibere hanno preso atto delle relazioni trasmesse da varie amministrazioni relative allo stato di attuazione degli investimenti pubblici di rispettiva competenza.

Di particolare rilevanza, la relazione sul programma delle infrastrutture strategiche presentata al CIPE nella seduta del 6 marzo 2009⁷¹, che quantifica il valore delle opere affidate in 76,6 miliardi di euro, pari a circa il 65,5 per cento del costo totale delle opere approvate dal CIPE, la relazione sullo stato di attuazione degli investimenti per la ricerca finanziati con il FAS nel periodo 2000-2006⁷² e le relazioni sullo stato di attuazione dei programmi triennali di lavori pubblici dei vari ministeri ed enti statali⁷³.

Con preciso riferimento a tale deliberazione questa Corte non può sottacere la propria preoccupazione in riferimento alla presa d'atto, da parte del Comitato, dei significativi ritardi nella realizzazione di opere strategiche nelle c.d. aree depresse del Paese, che ha condotto ad una riprogrammazione di parte dei fondi in favore di un mega-lotto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria⁷⁴.

⁶⁹ E' stato, altresì, istituito presso il CIPE il sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP) ai sensi della legge n. 144/1999.

⁷⁰ Nella fattispecie, sulla parte della tratta T 5 della Metro C di Roma di cui è risultato affidatario il Consorzio E.R.E.A., vengono acquisite informazioni giornaliere su bonifici on line ed estratti conto dei conti correnti dedicati che ciascun subappaltatore e fornitore deve aprire per concentrarvi i movimenti finanziari, in entrata e in uscita, connessi alla realizzazione dell'opera.

⁷¹ Cfr. Deliberazione 6 marzo 2009, recante "Legge n. 443/2001 - Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009: Presa d'atto. (Deliberazione n. 10/2009)", pubblicata sul Supplemento ordinario n. 78 alla Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 120 del 26 maggio 2009.

⁷² Deliberazione del 26-6-2009 n. 31/2009, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 agosto 2009, n. 198.

⁷³ Tra queste risultano di interesse la Delibera 26 giugno 2009, n. 51, di presa d'atto delle opere prioritarie per il 2009 finanziate anche dal Fondo infrastrutture per un importo di 7.596 milioni, di cui 6.381,6 destinati al Sud e la Delibera 15 luglio 2009, n. 52, di approvazione di alcune modifiche al "quadro di dettaglio" della delibera CIPE n. 51 e presa d'atto dei contenuti dell'allegato infrastrutture al Dpef 2010-2013.

⁷⁴ Riferisce testualmente la delibera CIPE in questione che "non abbia dato gli esiti sperati l'assegnazione di risorse a carico del FAS espressamente destinate – con delibere 29 settembre 2004, n. 21 (G.U. n. 275/2004) e 29 luglio 2005, n. 98 (G.U. n. 245/2005) – al finanziamento di opere strategiche nelle aree depresse che, nell'ambito della cosiddetta «manovra di accelerazione», risultassero immediatamente cantierabili; ciò in relazione al sostanziale disallineamento che si è verificato tra le previsioni procedurali fornite all'epoca dai soggetti attuatori e le effettive tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati, sì che parte di detti fondi sono stati riprogrammati per la realizzazione di un megalotto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria in un'ottica di flessibilità e di più efficiente gestione delle risorse in questione" (pag. 3).

6.6. Riprogrammazione ed utilizzazione del FAS

In conseguenza dei provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alla delibera CIPE n. 166/2007, il FAS ha subito delle riduzioni.

Con la delibera n. 112/2008, il CIPE ha aggiornato la dotazione FAS complessiva per il settennio 2007-2013, indicando la quota parte di riduzione operata *ex lege* al netto delle pre-allocazioni destinate al Fondo Infrastrutture, e le modalità di imputazione delle riduzioni a valere sia sul ciclo di programmazione 2000-2006, sia sul periodo 2007-2013. In particolare, per il ciclo di programmazione 2007-2013, con la stessa delibera il CIPE ha ripartito le risorse FAS complessivamente risultanti dalle predette riduzioni e disposto l'assegnazione a favore del Fondo Infrastrutture.

Successivamente, in linea con l'accordo siglato il 12 febbraio 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, il Comitato, con delibera n. 1/2009, ha stabilito la determinazione complessiva del FAS a seguito delle predette riduzioni, l'assegnazione di risorse ai programmi attuativi di interesse regionale e interregionale e degli obiettivi di servizio, l'introduzione di alcune modifiche a principi e procedure previsti dalla delibera CIPE n. 166/2007.

Su proposta del Ministro dello sviluppo economico, il Comitato ha adottato, inoltre, tre delibere di assegnazione del FAS al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (Ministero del lavoro, salute e politiche sociali), al Fondo infrastrutture (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ed al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (Presidenza del Consiglio dei Ministri)⁷⁵. Infine il CIPE ha preso atto, formulando alcune osservazioni, dei primi programmi attuativi regionali (PAR) presentati dal Ministero dello sviluppo economico, finanziati a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate disponibili per il periodo 2007-2013⁷⁶.

6.7. Segnalazione di deliberazioni CIPE particolarmente significative adottate nel 2009

Ritiene questa Corte di segnalare alcune deliberazioni particolarmente significative, già ricomprese all'interno della tabella 1.

Tra quelle più importanti vanno segnalate, senza dubbio, le deliberazioni relative alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina⁷⁷; da ultimo, la deliberazione del 6 novembre

⁷⁵ Delibere nn. 2, 3 e 4 del 6 marzo 2009, pubblicate sulla Gazz. Uff. rispettivamente il 18 aprile 2009, n. 90, il 6 giugno 2009, n. 129 e il 27 maggio 2009, n. 121.

⁷⁶ La delibera CIPE n. 11/2009 è relativa ai PAR delle Regioni Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano; la delibera CIPE n. 66/2009 riguarda il PAR della Regione Siciliana.

⁷⁷ E' il caso di ricordare che con la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 51/2002 S.O.), il Comitato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 443/2001, aveva approvato il primo Programma delle infrastrutture strategiche, che, all'allegato 1, includeva il «Ponte sullo Stretto di Messina» quale opera già avviata con legge propria, di cui si confermava il carattere di rilevanza nazionale: per tale opera veniva all'epoca indicato un costo stimato pari a 4.957,986 milioni di euro.

Con la delibera 29 marzo 2006, n. 83 (Gazzetta Ufficiale n. 290/2006), il CIPE approvava il progetto definitivo della «variante di Cannitello», configurata quale opera di 1^a fase della successiva «variante finale», fissando in 19 milioni di euro il limite di spesa dell'intervento, individuando il Soggetto aggiudicatore in RFI S.p.A., in quanto l'opera, in relazione alla posizione assunta dalla Regione Calabria, veniva considerata nella prospettiva del miglioramento e dell'implementazione del sistema della rete ferroviaria regionale e, pur mantenendo le caratteristiche tecniche originarie, veniva ricondotta all'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria - Palermo-Catania.

Con delibera CIPE n. 91 del 30 settembre 2008, recante «Programma infrastrutture strategiche (legge n.443/2001) ponte sullo stretto di Messina - rinnovo vincolo preordinato all'esproprio» è stato determinato di «reiterare, a decorrere dal 5 novembre 2008, il vincolo preordinato all'esproprio sugli immobili interessati dalla realizzazione del «Ponte sullo Stretto di Messina», atteso che «la «Stretto di Messina S.p.A.», nella rilevata qualità di soggetto aggiudicatore, stante l'imminente scadenza (5 novembre 2008) del termine quinquennale di efficacia del vincolo preordinato all'esproprio derivante dalla delibera n. 66/2003 e stante l'impossibilità di approvare entro tale termine il progetto definitivo dell'opera, ha proposto l'adozione di una delibera avente ad oggetto la reiterazione del predetto vincolo» e precisando che «l'onere complessivo di investimento è di circa 6,1 miliardi di euro (comprensivi del costo di realizzazione dell'opera e degli oneri finanziari) come indicato nel citato DPEF, in linea con l'onere quantificato nella relazione istruttoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti richiamata nelle premesse della citata

2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2010, recante “*Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001) - Ponte sullo Stretto di Messina - (CUP C11H03000080003) - Presa d’atto della relazione del Commissario straordinario e contributo ex articolo 4, comma 4- quater , legge n. 102/2009*” (Deliberazione n. 102/2009), con la quale la prima quota annua del contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro assegnato alla «Stretto di Messina S.p.A.» dall’art. 4, comma 4 quater, del decreto legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, viene determinata in 12,676 milioni di euro e viene imputata sulle disponibilità del Fondo infrastrutture di cui all’art. 6-*quiquies* del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, relative all’anno 2009⁷⁸. La medesima deliberazione n. 102/2009, inoltre, determina in via programmatica, l’entità delle quote relative alle annualità successive, fissandole in 92,729 milioni di euro per il 2010, 96,874 per il 2011, 455,479 per il 2012 e 642,242 per il 2013, stabilendo che la definitiva assegnazione di detti importi verrà effettuata successivamente dal Comitato, con una o più delibere, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica correlati all’utilizzo delle risorse FAS.

La costruzione del ponte sullo Stretto di Messina è già stata oggetto di apposita analisi della Corte dei conti nella Delibera n. 24/2009/G del 29 dicembre 2009, adottata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la quale ha anche passato in rassegna alcune deliberazioni del CIPE adottate nel 2009. In tale relazione la Corte aveva ricordato come “*Le risorse previste per l’intervento sono indicate in 4,68 miliardi di euro nel progetto preliminare approvato con deliberazione CIPE n. 66/2003; successivamente, nel Dpef 2009/2013 l’importo delle risorse necessarie è stato indicato in 6,1 miliardi di euro. Identico importo è riportato nel Dpef 2010/2013. Al dicembre 2009, l’onere complessivo dell’investimento è indicato in euro 6.349.802.000 cui far fronte per la quota di 2,5 miliardi di euro (pari al 40 per cento del costo totale dell’investimento) con risorse proprie della società (per 1,2 miliardi di euro) e con contributi in conto impianti assegnati dalla legge n. 102/2009 (1,3 miliardi di euro) e per la parte rimanente del 60 per cento da finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato*”⁷⁹. L’ANAS nel proprio sito internet conferma che “*L’onere complessivo a finire dell’investimento, comprensivo del costo dei lavori, degli ulteriori costi per i lavori dell’opera, degli oneri finanziari e degli adeguamenti conseguenti all’inflazione, è oggi stimato in circa 6,3 miliardi di euro. Tale importo non si discosta sensibilmente dalle valutazioni del 2003, calcolate in via prudenziale in 6,1 miliardi di euro*”⁸⁰.

Nella tabella 3 allegata alla delibera CIPE 6 marzo 2009, recante “*legge n. 443/2001 - Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009: Presa d’atto*” (Deliberazione n. 10/2009), pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 78 “Gazzetta Ufficiale n. 120 del 26 maggio 2009 - Serie generale), il costo del ponte viene

delibera n. 66/2003”. Con deliberazione CIPE 31 luglio 2009, recante “1° programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001) variante «Cannitello»: modifica soggetto aggiudicatore (CUP J11H03000170000)” (Deliberazione n. 77/2009), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 242 del 17 ottobre 2009, è stato tuttavia stabilito che il Soggetto aggiudicatore della «variante di Cannitello», indicato in RFI S.p.A. con la delibera n. 83/2006, viene ora individuato in Stretto di Messina S.p.A. , in quanto l’intervento è connesso e complementare al progetto del Ponte sullo Stretto la cui realizzazione è stata affidata al Contraente Generale con contratto stipulato in data 27 marzo 2006.

⁷⁸ Nella deliberazione viene fatto rinvio ad un “piano economico-finanziario aggiornato al 21 settembre 2009 e il piano a valori costanti, allegato alla convenzione di concessione come aggiornato alla data indicata, entrambi approvati dal Consiglio di Amministrazione della Società alla citata data del 21 settembre 2009”.

⁷⁹ In ordine all’opera si segnala che il 25 settembre 2009 è stato firmato l’accordo tra la Società e il Contraente Generale Eurolink (la Società di progetto costituita dall’ATI guidata da Impregilo) finalizzato al riavvio delle attività per la costruzione del ponte sullo Stretto di Messina, nonché è stata in pari data sottoscritta l’intesa tra la Stretto di Messina e il Project Management Consultant, la statunitense Parsons Transportation Group, volta a concordare tempistiche e modalità di ripresa contrattuale ed una definizione delle questioni connesse alle pregresse attività svolte. Il 30 novembre 2009 è stata stipulata la Convenzione aggiornata, comprendente il Piano finanziario, tra il Ministero delle Infrastrutture e la Società Stretto di Messina. Il 22 dicembre 2009, è stata approvata la Convenzione stipulata tra la Stretto di Messina ed il Ministero delle Infrastrutture.

⁸⁰ Cfr. sito Internet ANAS al 25 maggio 2010.

indicato in 4.684,3 milioni di euro (cfr. pag. 30 della G.U.), confermandosi in tal modo il costo dell'opera di cui alla precedente deliberazione CIPE 1 agosto 2003, n. 66, recante "*Primo programma delle opere strategiche - legge n. 443/2001 Ponte sullo Stretto di Messina*"⁸¹. Con deliberazione CIPE 15 luglio 2009, recante "*Legge n. 443/2001 - Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2010-2013*" (Deliberazione n. 52/2009), che riguarda l'intero elenco delle opere infrastrutturali, incluso il Ponte sullo Stretto, si prende atto dell'allegato al Dpef, formulandosi significativi ed importanti rilievi in ordine alla insussistenza di almeno 1.000 milioni di euro di risorse a legislazione vigente, invitandosi, anche, "*a tener conto, nei contratti di programma da stipulare con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A. per le annualità successive al 2009, delle indicazioni contenute in detto documento per quanto riguarda le opere ferroviarie e stradali inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche*". Nell'allegato "Quadro di dettaglio della delibera del 6 marzo 2009", alla voce "Ponte sullo Stretto" viene indicato un contributo pubblico di 1.300 milioni di euro e nessun contributo privato.

Questa Corte non può esimersi da talune considerazioni generali in ordine alla correttezza di una previsione di un costo dell'opera, contenuta nelle deliberazioni CIPE e confermata dal Governo e dagli stessi soggetti interessati (ANAS e Stretto di Messina S.p.A.), che appare priva di copertura, atteso che, come risulta dal richiamato quadro di dettaglio allegato alla delibera CIPE 52/2009, ad oggi non risulta alcun contributo privato iscrivibile al quadro economico. Tale contributo, appare appena il caso di ricordare, dovrebbe ammontare a ben il 60 per cento del costo totale ed andrebbe reperito "senza garanzie dello Stato" sui mercati internazionali.

Il problema del mancato apporto di capitali privati emerge chiaramente dall'analisi della deliberazione CIPE 6 marzo 2009 (n. 10/2009), già richiamata in precedenza ed, in particolare, dalla lettura dell'allegato 2.

A titolo puramente esemplificativo la voce "*sistemi stradali ed autostradali*", all'interno del "*corridoio plurimodale tirrenico-Europa*", ove sono previsti 14 interventi per un totale di 22.732,666 milioni di euro, con risorse private per appena 4.318,100 milioni di euro, concentrate solo sulla realizzazione dell'autostrada A12 tratta Cecina (Rosignano Marittimo)-Civitavecchia (3.787 milioni di euro) e sull'"*itinerario Ragusa-Catania: ammodernamento a 4 corsie della SS 514 di Chiaramonte e SS 194 ragusana dallo svincolo con la SS 115 allo svincolo con la SS 114*", per 530,300 milioni di euro. Il saldo in termini di fabbisogno per la citata voce è di 7.048,879 milioni di euro.

Su 116,8 miliardi di euro di opere programmate dal CIPE – che comprendono sia le opere a valle della fase di approvazione progettuale (in gara, affidate, cantierate e ultimate), per complessivi 49,4 miliardi di euro, sia le opere in fase di progettazione, per i restanti 67,4 miliardi - il c.d. fabbisogno ammonta a 49,9 miliardi di euro. Si tratta di somme da reperire anche con concreto riferimento al costo della relativa opera oggetto di approvazione da parte del Comitato.

In ordine, comunque, alle deliberazioni CIPE relative ad opere infrastrutturali aventi natura programmatoria deve ribadirsi l'esigenza della successiva approvazione di formali atti ricognitivi di spesa. Il principio della copertura della spesa⁸², infatti, non può trovare applicazione, nel caso di opere pubbliche in regime di partenariato, unicamente alle risorse finanziarie di parte pubblica, rimanendo indistinta ed incerta finanche la individuazione di

⁸¹ Che, peraltro, stabiliva che "il programma di esecuzione dell'opera di attraversamento e dei relativi collegamenti di cui al punto precedente prevede il completamento delle attività realizzative, comprese le propedeutiche, in 6 anni, con inizio dei lavori nel maggio 2005, ultimazione nell'aprile 2011 ed apertura al traffico stradale e ferroviario nel 2012".

⁸² Sulla costante lettura di tale principio si rinvia testualmente alla lettura della "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2009", adottata dalle Sezioni Riunite di questa Corte Delibera n. 14/2010/CONTR/RQ del 18 maggio 2010.

coloro i quali dovrebbero sopportare – come nel caso del ponte sullo Stretto di Messina – addirittura il 60 per cento del costo dell'opera.

Quanto alla garanzia di copertura della parte pubblica emergono problemi atteso che lo stesso CIPE, nella più volte ricordata Relazione sullo stato di attuazione del programma delle infrastrutture strategiche, testualmente ricorda che *“Per quanto riguarda il livello di copertura finanziaria, la situazione più critica è quella delle ferrovie che, complessivamente, registrano una percentuale di copertura finanziaria pari al 18 per cento del costo complessivo delle opere; strade/autostrade, metropolitane e porti/interporti registrano livelli di copertura molto più alti, tra il 60 e il 76 per cento. Il Mo.S.E. ha una copertura finanziaria pari al 76 per cento, mentre il settore idrico si avvicina al 100 per cento”* (cfr. pag. 30).

7. Pari opportunità

7.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il panorama normativo⁸³ degli ultimi anni, assunto negli orientamenti e negli obiettivi dell'azione di Governo, al fine di promuovere una crescita equilibrata e duratura del paese e rilanciarne la competitività, come evidenziato nel Dpef 2008-2011, contempla una particolare attenzione per le pari opportunità e diritti di cittadinanza, nell'ambito delle linee definite dall'Europa, e promuove la tutela e l'ampliamento dei diritti umani.

L'attività di programmazione, indirizzo e coordinamento del Dipartimento si è sviluppata in funzione dell'affermazione dei diritti delle pari opportunità e della parità di trattamento, nella promozione dei diritti della persona, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, anche contro i minori. L'attività esplicata si è indirizzata soprattutto verso azioni informative e formative, campagne di sensibilizzazione, partecipazione ad eventi ed incontri, nazionali ed internazionali e l'attivazione di studi e ricerche per acquisire dati e informazioni, ma anche attraverso azioni di sostegno e progetti specifici, fra i quali quelli diretti a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I progetti, intrapresi nell'ambito delle politiche a favore delle pari opportunità di genere ed a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti, sono stati affidati, per la realizzazione, ad ONLUS, fondazioni, a soggetti privati e pubblici. Infine, sono stati resi operativi progetti sperimentali di protezione sociale delle vittime di violenza e sfruttamento, servizi di telefonia dedicati all'ascolto e al supporto di vittime di discriminazioni e violenze. In questo contesto, di indirizzo, coordinamento e di azione, si evolve l'ottica delle pari opportunità, non più soltanto in una mera prospettiva di parità uomo donna, ma in un'ottica di genere e di valorizzazione ed effettività dei diritti umani.

La presente analisi⁸⁴ ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "pari opportunità", delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché della prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, nell'alveo degli ambiti individuati dalla delega del 2008 al Ministro senza portafoglio⁸⁵.

Per il 2009, il Dpef 2009-2013 non affronta e specifica in particolare, come nel documento 2008-2011, gli ambiti delle singole politiche e in particolare le politiche per l'equità sociale, di valenza pluriennale, che continua ad essere un obiettivo prioritario della strategia politica del governo, in una logica di intervento trasversale dell'ottica di genere in ogni settore, da perseguire anche nel 2009.

Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili, in via generale e sintetica, nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM - dPCM 19/12/2008 -, in particolare,

⁸³ Per una visione unitaria: d.lgs. 11-4-2006 n. 198 Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

⁸⁴ Si è ritenuto opportuno trattare l'argomento nell'ambito della Presidenza del Consiglio, pur sottolineando le indubbie connessioni con le politiche sociali, atteso il rilievo funzionale e le specifiche funzioni di coordinamento intestate al Presidente del Consiglio.

⁸⁵ dPCM del 13 giugno 2008. Gli ambiti della delega riguardano in particolare, fra le numerose tematiche, il promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche concernenti la materia dei diritti e delle pari opportunità di genere con riferimento ai temi della salute, della ricerca, della scuola e della formazione, dell'ambiente, della famiglia, del dell'imprenditoria e del lavoro, delle cariche elettive e della rappresentanza di genere, anche nei settori dell'informazione e della comunicazione, nonché della procreazione assistita. Attengono anche al promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, nonché in materia di sfruttamento e tratta delle persone. Inoltre è contemplato il monitoraggio dei fondi strutturali europei in materia di pari opportunità, comprese la compartecipazione al gruppo di alto livello per il gender mainstreaming nei fondi strutturali dell'Unione Europea e la partecipazione all'attività di integrazione delle pari opportunità nelle politiche comunitarie ed il coordinamento, anche in sede internazionale, le politiche di Governo relative alla tutela dei diritti umani delle donne (piattaforma di azione adottata dalla IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, Pechino 1995).

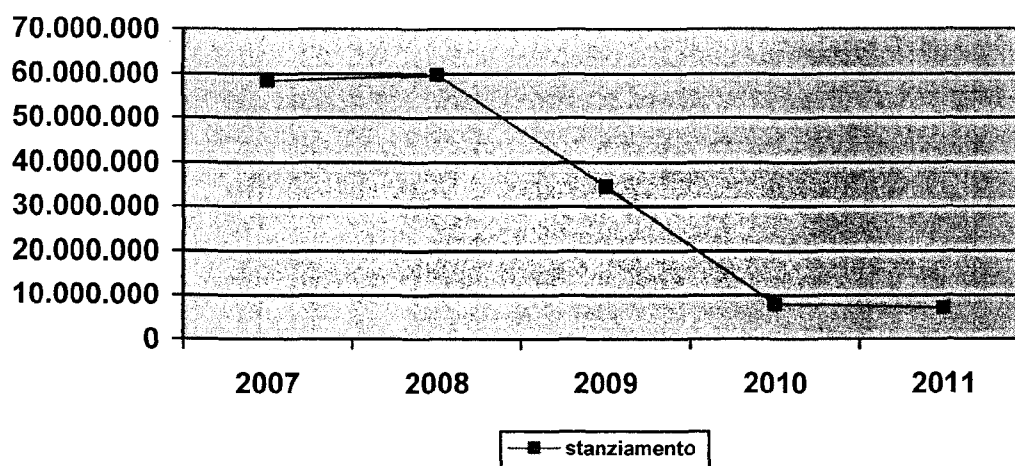
nell'ambito della più estesa missione n. 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", per il programma 8 "Promozione dei diritti e delle pari opportunità", intestato al C.d.R. 8, le cui risorse assegnate sono destinate all'affermazione dei diritti della persona, al rispetto delle pari opportunità ed allo sviluppo della politica di genere. Occorre in primo luogo porre l'accento sulla circostanza che la sfera delle competenze connesse alla delega all'attuale Ministro, in linea con le indicazioni provenienti dalla comunità internazionale e dall'Unione europea, risulta ampliato e proiettato in una "dimensione nuova che interiorizza, nell'ambito più vasto della promozione dei diritti della persona in senso lato, la promozione della parità di genere e il contrasto alle discriminazioni". Perciò, emerge sempre più il significato dei "diritti e pari opportunità di genere" in ogni ambito del contesto sociale, civile ed economico che permea l'azione di governo. A tal fine il Ministro presiede il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani⁸⁶ presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non risulta invece emanata la direttiva annuale per il 2009, ma solamente la direttiva interministeriale⁸⁷ del 23 maggio 2007, in materia di attuazione delle pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche amministrazioni.

L'assetto organizzativo ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, sino alla riorganizzazione dell'ordinamento della PCM del 29 ottobre 2009, in virtù della modifica dell'art 19 ad opera del successivo dPCM 31 dicembre 2009. La modifica organizzativa ha comportato l'aumento degli uffici (da 2 a 3) e dei servizi (da 5 a 6), in relazione allo svolgimento degli ulteriori compiti attribuiti al dipartimento dalle norme di settore ed è stato adottato nei primi mesi del 2010 anche il decreto di organizzazione interna. L'ausilio di professionalità esterne ha riguardato, nel 2009, n. 5 consulenti, di cui 2 a titolo gratuito, per un compenso lordo di euro 42.500,00⁸⁸.

L'analisi sui dati di bilancio in generale volge ad evidenziare sintetici indici finanziari correlati alla programmazione, all'attuazione ed alla gestione delle risorse assegnate al C.d.R. 8.

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziare per le politiche, con elementi prospettici al 2011. Si riscontra una linea tendenziale in netta diminuzione.



Le risorse iniziali assegnate al C.d.R. 8 "Pari opportunità", al netto di euro 1.575.145 per il funzionamento, ammontano, ad euro 34.632.500 destinate all'attuazione delle politiche di

⁸⁶ DPCM 13.04.07.

⁸⁷ Direttiva 23 maggio 2007 emanata dal Ministro per le riforme e le innovazioni e dal Ministro per i diritti e le pari opportunità.

⁸⁸ Dato fornito dall'Amministrazione.

settore⁸⁹. In relazione alla capacità di programmazione si è riscontrato che lo stanziamento definitivo, pari ad euro 157.381.781, di cui euro 150.124.675,52 per gli interventi, rappresenta più del 400 per cento di quello iniziale. La gestione di competenza mostra una capacità di impegno esigua, del 17 per cento, ed una capacità di spesa non elevata del 25 per cento. Risulta ingente l'ammontare delle risorse in economia, relative agli interventi, pari ad euro 127.466.586,9 che rappresentano l'85 per cento dello stanziamento definitivo per le politiche. La gestione dei residui pone in luce che solo il 43 per cento dei residui iniziali è stato pagato, e che i residui totali al 31/12 (derivanti dalla gestione residui al netto delle economie, sommati ai residui derivanti dalla competenza) sono cresciuti del 12 per cento.

La complessiva attività va perciò valutata alla luce dei dati finanziari ed il rilievo della stessa va dimensionato sul dato effettivo degli impegni.

7.2. Settori di intervento

Di seguito si ripercorre sinteticamente l'attività svolta dal Dipartimento nel 2009, per porre in evidenza gli elementi salienti della funzione di impulso e coordinamento delle pari opportunità e dei diritti della persona e di prevenzione e contrasto della violenza e sostegno alle vittime.

In relazione al Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità⁹⁰, che assorbe la quasi totalità delle risorse destinate agli interventi, afferente al capitolo 493, si rappresenta che, con il d.m. del 12 maggio 2009, sono state assegnate le riserve e le economie del 2008, con uno stanziamento definitivo pari ad €105.303.247,82. Nel 2009 è stato impegnato il 13 per cento (pari a solo euro 14.002.664,27) e pagato in conto competenza il 24 per cento. Le economie sono nuovamente elevate, pari ad euro 91.300.583,55. In conto residui risulta pagato il 41 per cento. Nonostante il parere favorevole della Conferenza unificata sul decreto di riparto, del 29 aprile 2009, non tutte le azioni in esso indicate sono state realizzate, pur in presenza di finanziamenti allo scopo dedicati sul bilancio 2009.

Molteplici sono stati gli ambiti di intervento del Dipartimento, di seguito sinteticamente richiamati, con un impegno finanziario molto contenuto. La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in cui opera d'intesa con il Dipartimento della famiglia: solo di recente i due Dipartimenti hanno sottoscritto un'intesa, approvata in Conferenza Unificata in data 29 aprile 2010, con le Regioni le Province autonome e gli Enti locali, che prevede tra le sue finalità la creazione di nidi famiglia e interventi analoghi, la facilitazione per il rientro al lavoro di lavoratrici che abbiano usufruito di congedo parentale e l'erogazione di incentivi per l'acquisto

⁸⁹ Relativamente spese di funzionamento del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, afferenti al capitolo di spesa 532, sono state impegnate risorse per un ammontare di euro 4.526,65. Nel 2009 non sono state impegnate risorse per Progetti volti a ridurre il disagio sociale della donna, a valere sul capitolo 536.

⁹⁰ Istituito presso la PCM dal DL 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, e incrementato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 art. 1 comma 1261, per 40 milioni di euro per il triennio 2007-2009.

Si pone in luce che la Corte Costituzionale con sentenza n.50/2008 ha dichiarato illegittimo l'articolo 1, comma 1261 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), nella parte in cui non contiene le parole "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata".

In data 29 aprile 2009 la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole sul decreto di riparto del fondo, in cui l'ammontare complessivo a disposizione è di euro 102.460.987,36, di cui: 6.000.000 destinati al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere; fino a euro 15.850.000 per campagne nazionali di informazione e sensibilizzazione; fino a euro 700.000 per un servizio di consulenza gestionale al Dipartimento per il biennio 2009 e 2010; fino a euro 79.910.987,00 destinati a: un sistema di interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alle politiche a favore delle pari opportunità di genere, alle politiche a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti.

Il Dipartimento, per il parere, ha trasmesso alla Conferenza unificata un testo definitivo dello schema di decreto contenente la previsione dell'intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 per gli interventi di cui all'articolo 1 lettera a) e la previsione del parere ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 per gli interventi di cui ai punti b), c) e d), nel caso in cui essi implicino competenze regionali e delle Autonomie locali, nonché l'inserimento di un punto specifico dedicato alle azioni di contrasto e sostegno alle vittime della tratta.

di servizi di cura, per l'importo pari ad € 40 milioni. Il Dipartimento ha intrapreso numerosi e puntuali interventi, la realizzazione dei quali è stata affidata ad ONLUS, fondazioni ed enti pubblici, nell'ambito delle politiche a favore delle pari opportunità di genere⁹¹. Inoltre, d'intesa con i Dipartimenti per le Politiche per la Famiglia e per la Funzione Pubblica, è stato predisposto un avviso pubblico per la creazione di Nidi per la Pubblica Amministrazione, destinando circa 7,2 milioni di euro. Nell'ambito delle politiche a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti, il Dipartimento ha promosso cinque iniziative a carattere sperimentale ed ha attuato concrete misure di promozione e azioni positive, affidando tre ricerche a soggetti terzi pubblici e privati⁹².

Ha promosso anche un'azione di contrasto alla discriminazione per orientamento sessuale, rivolta all'intero territorio nazionale, prevedendo attività di informazione e sensibilizzazione sul tema dell'omofobia. Inoltre ha realizzato campagne di comunicazione e sensibilizzazione su diverse problematiche connesse⁹³.

Ha stipulato, nell'ambito delle tematiche relative alle azioni finanziate dal Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, una convenzione con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri per l'esecuzione di un progetto di analisi e monitoraggio del fenomeno delle violenze e l'organizzazione di una Conferenza internazionale sulla violenza contro le donne nei giorni 9-10 settembre 2009 e la pubblicazione di 1500 volumi su questi argomenti.

Per ciò che attiene alle azioni di sistema a sostegno delle iniziative di contrasto e di emersione delle vittime di fenomeni di tratta e grave sfruttamento, è stata finanziata la predisposizione a livello locale di Postazioni di "Numero Verde Nazionale Anti-tratta"⁹⁴ a beneficio delle vittime di tratta. Il Dipartimento presiede, in questo settore, la Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, che rappresenta l'organo di coordinamento interistituzionale volto alla programmazione ed al monitoraggio degli interventi.

Le attività finanziate con le risorse del Fondo destinato al funzionamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime di violenza e sfruttamento nonché delle altre finalità di protezione sociale degli immigrati⁹⁵ - art. 12 legge 228/2003, capitolo di

⁹¹ I progetti di rilievo: l'estensione alle vittime di *stalking* del contratto "Attivazione di una rete anti violenza e organizzazione e gestione di un servizio di call center mediante attivazione di un numero telefonico sperimentale", la promozione di progetti quali "L'impatto di genere dei sistemi previdenziali: un confronto con i Paesi del Mediterraneo", affidato all'Inpdap, la "Realizzazione di un'iniziativa seminariale sul tema Pari e Dispari: continuità e discontinuità, categoria e culture della differenza di genere, l'"Iniziativa pilota formazione volontari per assistenza a donne in maternità in condizione di disagio".

⁹² Progetti sperimentali: "Promozione dell'integrazione degli studenti immigrati nelle scuole attraverso la formazione al canto"; "Realizzazione di un progetto sperimentale di integrazione e sostegno di studenti stranieri diversamente abili".

Ricerche: "Stigma su ansia, depressione e altre patologie psichiatriche"; "Accesso alla sanità per le donne immigrate"; "Protezione dell'infanzia e della donna madre", realizzato. Inoltre il Dipartimento ha attivato il Master di II livello sul tema "Maltrattamenti e abusi sessuali sui minori: fenomeno, tutela, intervento" la cui realizzazione è stata affidata all'Università degli Studi di Salerno.

⁹³ Campagne di comunicazione "Stalking: quando le attenzioni diventano persecuzione" con lo scopo di divulgare il concetto stesso di stalking e la consapevolezza che si tratta di un reato punito dalla legge; "Anoressia Bulimia", finalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema della bulimia e anoressia; La violenza sulle donne avvelena il mondo"; "1522 - E' l'ora di reagire", con lo scopo di divulgare la conoscenza del numero 1522 e promuovere il servizio di accoglienza telefonica e sostegno per le donne vittime di violenza".

⁹⁴ Il numero verde 800 290 290 è un dispositivo per azioni di sistema propedeutiche alla protezione sociale prevista dall'art.18 d.lgs 286/98 e agli specifici programmi di prima assistenza previsti dall'art. 13 legge 228/03 e ha come primi destinatari le persone vittime di tratta soggette ad ogni forma di sfruttamento nonché le forze dell'ordine, l'autorità giudiziaria, i servizi sociali e sanitari territoriali, gli enti del privato sociale, le associazioni di categoria del mondo del lavoro, i privati cittadini che, nell'ambito delle proprie attività, vengono a contatto, hanno attivato e/o intendono instaurare una relazione di aiuto con persone coinvolte nei diversificati ambiti di sfruttamento.

Il Servizio di Numero Verde anti tratta - avviato formalmente alla fine del luglio 2000- si compone di una postazione centrale (con operatori attivi/giorno e notte) e di 14 postazioni locali.

⁹⁵ I progetti sono stati selezionati, fra quelli pervenuti in riscontro ad un bando pubblicato ad hoc nel 2009. La Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento ha approvato n. 40

spesa 520-, e quelle connesse al Programma speciale di assistenza per garantire in via transitoria adeguate condizioni di alloggio di vitto e di assistenza sanitaria per le vittime dei reati relative alla riduzione o mantenimento in schiavitù ovvero alla tratta di persone⁹⁶-art.13 legge n. 228/2003, capitolo di spesa 535- si sono esplicate in vari progetti.

Relativamente alle azioni svolte per la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile, di cui all'art. 2 della legge 9 gennaio 2006 n. 7, si è esplicata un'attività di ricerca e comunicazione istituzionale⁹⁷.

Il Dipartimento ha utilizzato le risorse del Piano contro la violenza sulle donne a valere sul capitolo 496, stanziato per 20 milioni di euro dalla legge finanziaria 2008, per finanziare una parte della campagna di comunicazione "1522 - E' l'ora di reagire", con euro 1.343.950,12. La restante quota concorre a formare le economie.

La finalità di promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica -le cui risorse sono confluite nel capitolo di spesa 537⁹⁸- è stata perseguita dall'ufficio preposto, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR). L'ufficio ha il compito di costituire un punto di riferimento istituzionale, per valutare l'efficacia degli strumenti di tutela e creare le condizioni concrete per realizzare efficaci politiche d'integrazione in una cornice solida che tuteli i diritti inviolabili dell'uomo ed al contempo rispetti la cultura dell'Italia. Le risorse sono stabilite in base all'articolo 8 del dlgs 215/2003,⁹⁹ con risorse pari a € 2.035.357,00 stanziato ai sensi dell'art. 29, comma 2 della legge comunitaria 1 marzo 2002 n. 39. L'UNAR ha realizzato al riguardo diverse attività. Ha trasformato il Call Center contro le discriminazioni razziali in vero e proprio Contact center, previa gara pubblica. Il servizio si concretizza in un'assistenza di primo livello, suggerita da operatori specializzati, se è possibile una soluzione immediata, oppure in un ausilio di secondo livello, attraverso una consulenza giuridica. Le vittime sono seguite nel percorso amministrativo o giurisdizionale da esse prescelto. Altro importante compito istituzionale dell'UNAR è lo svolgimento di inchieste indipendenti, sempre nel rispetto delle prerogative dell'Autorità Giudiziaria, dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori. L'Ufficio ha inoltre sottoscritto accordi con le Regioni Emilia Romagna, Liguria e Piemonte, con le Province di Pistoia e Messina e con il Comune di Roma, per la costituzione di reti territoriali antidiscriminazioni. Ha potenziato campagne d'informazione e di approfondimento tematico¹⁰⁰.

Il Dipartimento ha anche curato l'attività di coordinamento, in sede internazionale, delle politiche di Governo inerenti la tutela dei diritti umani delle donne, con particolare riferimento agli obiettivi della Conferenza mondiale Onu di Pechino sulle donne del 1995. Infatti, in previsione della 54esima sessione della CSW (1/12 marzo 2010) e del monitoraggio dell'applicazione della Convenzione CEDAW in Italia (Ginevra, maggio 2011), nel corso del

progetti su n. 63, per un importo totale di 4.599.998,00 di euro; hanno avuto inizio fra luglio e settembre 2009 ed avranno fine nei rispettivi mesi di luglio e settembre 2010. Ha gravato parzialmente su questo fondo, per un importo di € 9.170,00, anche il pagamento del canone e traffico telefonico riferito al numero verde 800.290.290, in ausilio alle vittime della tratta, e le spese di viaggio per i componenti della Commissione interministeriale. L'ammontare delle risorse complessivamente impegnate relativamente al capitolo di spesa 520 è di euro 4.647.431,50.

⁹⁶ Le risorse sono state interamente destinate al finanziamento dei progetti di fattibilità rivolti specificatamente ad assicurare assistenza, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza sanitaria alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale. La Commissione interministeriale ha approvato e finanziato 25 progetti che hanno avuto inizio il 22 dicembre 2009 e si concluderanno il 22 dicembre 2010, per un importo totale di 2.500.000,00 di euro, totalmente impegnato.

⁹⁷ In riferimento a tale ambito -capitolo di spesa 534-, si è proceduto al riadattamento dello Spot "Io no", presentato nell'ambito della giornata mondiale contro le mutilazioni genitali femminili, ed a affidare una ricerca per la valutazione qualitativa e quantitativa del fenomeno: entro il 2010 è previsto un nuovo bando al fine di rafforzare il sistema di rete di supporto alle vittime "mgf".

⁹⁸ L'ammontare delle risorse impegnate relativamente al capitolo di spesa 537 è di euro 2.368.320,47.

⁹⁹ L'art. 7 del d.lgs. 215/2003 ha istituito l'UNAR.

¹⁰⁰ Manifestazione "Diversità Lavoro", finalizzata a promuovere l'accesso al lavoro a persone di diversa origine etnica o diversamente abili, che è passata da una sola sessione (Milano) a due nel 2009 (Milano e Roma). "Settimana nazionale contro la violenza", istituita mediante un protocollo tra Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministro per le Pari opportunità e svoltasi in tutta Italia dal 12 al 18 ottobre 2009.

2009 il Dipartimento ha collaborato con la Presidenza UE, coordinato le Amministrazioni interessate, per l'applicazione della Piattaforma di Pechino e ha collaborato con il MAE nel coordinamento ministeriale, per la predisposizione del Rapporto italiano sull'applicazione Convenzione CEDAW.

Infine, è stata predisposta, *dall'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e pornografia minorile*, la banca dati che raccoglie le informazioni necessarie per il monitoraggio del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, della pornografia minorile e delle azioni di prevenzione e repressione ad esso collegate. Sono state redatte le Linee Guida Europee sulle strategie nazionali di protezione dei bambini dalla violenza, nell'ambito del progetto del Consiglio d'Europa "Costruire un'Europa per e con i bambini"¹⁰¹. L'Osservatorio ha infine attivato il progetto di formazione continua in tema di contrasto all'abuso sessuale in danno di minori, al turismo sessuale, alla pedofilia e pedopornografia¹⁰².

¹⁰¹ L'Osservatorio rientra nel gruppo di lavoro ChildOnEurope (The European Network of National Observatories on Childhood) impegnato nell'elaborazione delle Linee guida europee sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori.

¹⁰² I progetti sono in favore di realtà giudiziarie e investigative dei Paesi del Centro America. Complessivamente sono state impegnate risorse a valere sui capitoli di spesa 519 e 832, per un totale di € 113.040,37.

8. Sostegno alla Famiglia

8.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il panorama legislativo degli ultimi anni, assunto negli orientamenti e negli obiettivi dell'azione di Governo, già da tempo, volge a favorire e sostenere la piena affermazione dei valori e delle risorse della famiglia.

La presente analisi¹⁰³ ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "politiche della Famiglia", nell'alveo degli stessi ambiti individuati dalla delega del 2008 al Sottosegretario, nella quale le funzioni di coordinamento rimangono intestate al Presidente del Consiglio ed è delegata la funzione di raccordo sistemico.

In sintesi, l'anno 2009 si è caratterizzato per la tempestiva configurazione del riparto delle risorse, poi modificato in senso additivo nell'ultimo trimestre, in ordine agli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia, da destinare agli interventi statali ed alle Regioni, sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata¹⁰⁴. Sussiste una linea di continuità nella programmazione e nelle azioni, con il contesto di riferimento già avviato nel precedente esercizio. Di rilievo è la responsabilizzazione delle Regioni, in ordine al momento attuativo degli interventi e soprattutto il consolidamento dell'attività di verifica e monitoraggio da parte del Dipartimento, quale attività propedeutica al trasferimento delle risorse, al fine di dare effettività ed efficacia all'utilizzo di risorse pubbliche.

Il ruolo propulsivo e di raccordo del Dipartimento, con l'attenzione crescente alla concreta realizzazione degli obiettivi per l'attuazione delle politiche della famiglia, si è contraddistinto nel 2009 per il potenziamento dell'attività di monitoraggio delle linee di intervento condivise con le autonomie territoriali, ed il proseguimento e sviluppo di azioni e progetti concreti con il supporto in convenzione di soggetti terzi.

In particolare, occorre mettere in luce, oltre all'analisi dei dati finanziari, che sono state portate a conclusione tutte le fasi negoziali con le Regioni e compiuta la fase di controllo monitoraggio dei progetti 2007, nei due ambiti di azione - abbattimento costi dei servizi per le famiglie numerose ed Interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti -. Ciò ha consentito la sottoscrizione di molti degli accordi attuativi della successiva intesa per l'annualità 2008.

Gli interventi statali, nell'ambito della conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, che si sostanziano in erogazioni a titolo di incentivo, operati d'intesa reciproca con il Dipartimento delle Pari opportunità, sono stati caratterizzati da un'intensa attività di esame e verifica propedeutica dei progetti presentati da aziende private, aziende sanitarie locali, ma anche imprenditori. La sospensione dei termini per la presentazione di nuovi progetti per il finanziamento è connessa alle modifiche normative che hanno richiesto la predisposizione di diversa specifica regolamentazione.

Con riguardo ai servizi socio-educativi si segnala un recupero dell'attività di monitoraggio, che è propedeutica all'erogazione delle risorse alle Regioni: ciò ha consentito di completare il trasferimento dell'annualità 2007, di erogare a 16 Regioni quella 2008 ed anche a 9 Regioni l'annualità 2009.

L'efficacia del sostegno alla famiglia potrà essere valutata a conclusione dell'intero ciclo delle azioni dei soggetti beneficiari e soprattutto delle Regioni, mettendo in risalto anche momenti di analisi dell'impatto finale sulla famiglia, reale destinatario delle politiche.

¹⁰³ Si è ritenuto opportuno trattare anche quest'anno l'argomento nell'ambito della Presidenza del Consiglio, pur sottolineando le indubbie connessioni con le politiche sociali, atteso il rilievo funzionale che ha assunto e che il legislatore gli ha conferito facendo confluire la responsabilità e le risorse in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, che le esercita direttamente o con delega, nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento.

¹⁰⁴ Peraltro è stato definito, con l'intesa in Conferenza unificata in data 29 aprile 2010, che la riduzione delle risorse afferenti al Fondo per le politiche della famiglia per il 2010, ai sensi del DL 1/2010, convertito dalla legge 30/2010, incideranno solo sulla quota interventi statali.

Le trasformazioni economiche e sociali hanno avuto indubbi riflessi critici sulla situazione anche reddituale della famiglia. Sia le norme già vigenti che i nuovi interventi legislativi, nonché gli indirizzi di governo mirano ad attuare un concreto sostegno alla famiglia in ambiti poliedrici ma convergenti fra loro. Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili in via generale e sintetica nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM (dPCM 19/12/2008), nella quale si evidenzia, nell'ambito della più estesa missione n. 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", il programma n. 7 "Sostegno alla famiglia", intestato al C.d.R. 15 e si pone in luce, negli obiettivi strutturali, l'ottica di progressiva attuazione della programmazione, del coordinamento e del monitoraggio delle misure di sostegno alla famiglia. Gli obiettivi strutturali sono indicati nel supporto alla genitorialità, cura dell'infanzia, misure atte a permettere la conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze di cura della famiglia, sostegno alle famiglie numerose o che debbano fare fronte alla cura ed assistenza di familiari non autosufficienti, supportando le attività degli organismi istituzionali a ciò dedicati, quali l'Osservatorio famiglia, l'Osservatorio per l'infanzia, il Centro documentazione e la Commissione adozioni.

Dalla lettura degli obiettivi strategici, coerenti con gli indirizzi programmatici della nota preliminare, individuati tempestivamente dal Sottosegretario con delega, con la direttiva 18 febbraio 2009, emerge da un lato l'intento di potenziare ancor di più il ruolo propulsivo della PCM e nello specifico del Dipartimento per le politiche della famiglia, rendendo più efficaci l'attività di guida e di indirizzo nei confronti delle altre amministrazioni e le forme di raccordo con gli innumerevoli soggetti che operano nell'ambito delle politiche della famiglia, dall'altro di accrescere anche il ruolo a livello internazionale, atteso che la famiglia è al centro anche delle politiche dell'Unione Europea, volte al miglioramento della crescita e della coesione sociale.

La direttiva annuale sviluppa, infine, 10 obiettivi operativi¹⁰⁵ e programmi esecutivi di azione.

L'assetto organizzativo ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, con il permanere della struttura di missione, sino alla riorganizzazione ad opera del dPCM del 29 ottobre 2009, con il quale è stato istituito un Dipartimento¹⁰⁶ e del successivo Decreto Ministeriale del 31.12.2009, di concreta riorganizzazione¹⁰⁷. L'ausilio di professionalità esterne ha riguardato, nel 2009, n. 5 consulenti, quasi 1/3 in meno rispetto al precedente esercizio, tuttavia per una spesa totale di € 50.850,00 di poco inferiore a quella del 2008.

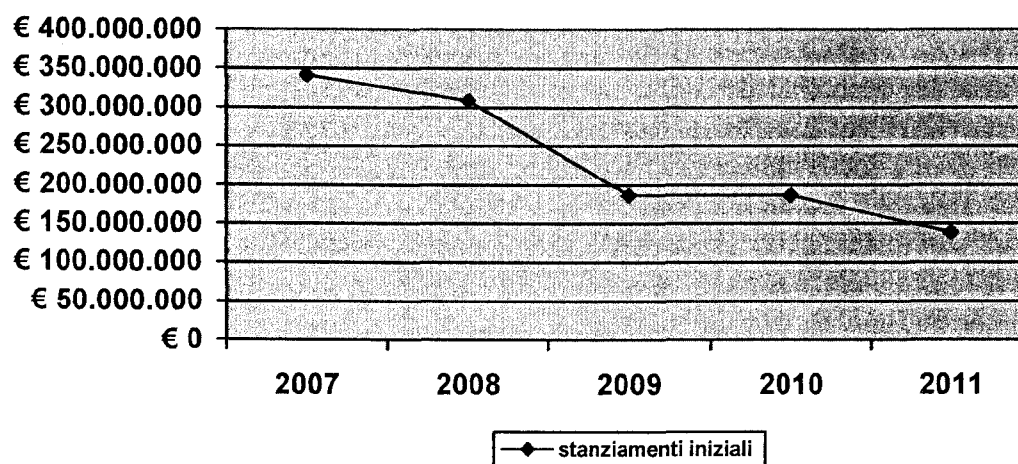
L'analisi generale volge ad evidenziare indici finanziari correlati alla programmazione, all'attuazione ed alla gestione delle risorse assegnate al C.d.R. 15.

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziare con elementi prospettici al 2011 ed una linea tendenziale in diminuzione.

¹⁰⁵ I 10 obiettivi operativi, che proseguono nel solco del precedente anno, sono in particolare il monitoraggio dell'attuazione delle intese raggiunte in Conferenza Stato-Regioni in relazione agli Interventi sperimentali finalizzati all'abbattimento delle tariffe per le famiglie con quattro o più figli, alla riorganizzazione dei consultori familiari ed alla riqualificazione del lavoro delle assistenti familiari, nonché alla valutazione dei progetti dedicati alla Conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 53/2000, esplorando contestualmente margini di semplificazione in ordine alla modalità di accesso ai fondi di cui all'art. 9 citato. Gli ulteriori ambiti di azione di particolare rilievo e connessi al ruolo di coordinamento riguardano la predisposizione del Piano nazionale d'azione per la famiglia, ed il Piano nazionale d'azione per l'infanzia.

¹⁰⁶ dPCM, che ha modificato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002 "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri" inserendo l'art. 18 ter.: Il Dipartimento per le politiche della famiglia è la struttura di supporto per la promozione e il raccordo delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito e a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali.

¹⁰⁷ Al 31.12.2009, in relazione a cambiamenti avvenuti in corso d'anno, l'organico era composto da 3 dirigenti di livello dirigenziale generale, 2 dirigenti di livello dirigenziale non generale, 15 funzionari appartenenti alla III area, 12 impiegati appartenenti alla II area.



Lo stanziamento iniziale¹⁰⁸ ammonta ad euro 186.571.000 per le politiche ed € 442.800 per il funzionamento. Le risorse definitivamente assegnate per gli interventi ammontano ad € 268.172.661,23 dovute in gran parte al Fondo per le politiche per la famiglia, al Fondo di credito per i nuovi nati ed al Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali nonché per le spese per l'esecuzione della convenzione stipulata all'Aja il 29 maggio 1993 per la tutela dei minori. La spesa in conto competenza è realizzata al 53 per cento dell'impegnato, che però rappresenta il 65 per cento dello stanziamento definitivo. Con riguardo alla massa spendibile, è stato pagato il 48,72 per cento circa. La gestione dei residui, il cui ammontare al 1/1/2009, è pari quasi allo stanziamento definitivo di competenza, per € 286.502.729,68, mostra un indice di spesa del 62 per cento. L'indice di dinamicità della spesa è influenzato da particolari fattori, fra i quali anche questo per esercizio i meccanismi che regolano l'erogazione degli stanziamenti, iscritti sul cap. 858, lo sfasamento inevitabile dei pagamenti dei finanziamenti concessi per i progetti inerenti la conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia connesso alla rendicontazione ed infine perché il Dipartimento non ha potuto tecnicamente procedere all'impegno di somme già finalizzate¹⁰⁹, in quanto le relative istruttorie si concluderanno nel corso del 2010.

8.2. Settori di intervento

Si rappresenta una sintetica analisi dello stato di attuazione delle politiche finanziate dal Fondo per le politiche della famiglia e degli altri settori ed obiettivi di intervento, nonché del correlato profilo finanziario.

Per l'attuazione delle specifiche finalità intestate al Dipartimento, sono attribuite al connesso Centro di Responsabilità le risorse, di seguito indicate, che riguardano gli stanziamenti definiti già dalla legge finanziaria per il 2007 ed integrati dalle leggi finanziarie per il 2008 e 2009.

In particolare, sono confluite nel *Fondo per le politiche della famiglia*¹¹⁰ risorse iniziali pari ad € 186.571.000.00 per l'anno 2009, secondo quanto previsto dalla legge 22 dicembre

¹⁰⁸ I dati finanziari dell'esercizio sono esposti nella tabella in calce.

¹⁰⁹ Edizione 2009 del Premio Amico della Famiglia, euro 5,5 milioni, bando 2009 relativo alla realizzazione di nidi aziendali nelle pubbliche amministrazioni, euro 18 milioni, somme destinate alla ricostruzione dopo il terremoto de L'Aquila, euro 12 milioni.

¹¹⁰ La legge finanziaria per il 2007 (art. 1 c. 1250 legge 296/2006) aveva individuato lo stanziamento per il Fondo per le politiche della Famiglia, incrementando l'assegnazione effettuata dalla legge istitutiva del fondo stesso - legge 248/2006 art.19 - per un totale di € 220 milioni per il 2007 e successivamente, per il biennio, di € 190 milioni per ciascun esercizio finanziario.

2008, n. 203, tabella C. Il riparto è stato definito, tempestivamente, con decreto del 3 febbraio 2009 e successivamente integrato con decreto del 13 ottobre 2009, relativo quest'ultimo alla destinazione della quota annuale del fondo e alla rassegnazione di somme riportate da anni precedenti, per un totale di € 268.172.661,23. Il riparto ha previsto sia interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale¹¹¹, sia interventi relativi a compiti ed attività di competenza regionale, quali il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei *servizi socio-educativi* (€ 100.000.000,00). Vi è specificato che una quota non superiore al 3 per cento degli importi di cui all'art. 1, comma 1, punto 1.1 è destinata alle attività strumentali. Successivamente, con il decreto del 13 ottobre 2009, vista l'ulteriore disponibilità effettiva nell'ambito del Fondo pari ad € 52.094.000,00, a seguito della rassegnazione delle disponibilità al 31 dicembre 2008 sul capitolo 858, le risorse aggiuntive sono state ripartite per interventi di competenza statale fra interventi di ricostruzione e supporto alle popolazioni colpite da interventi sismici in Abruzzo (DL n. 39 del 27 aprile 2009) per 12 milioni di euro, intese ed accordi con altre amministrazioni dello Stato ed organismi internazionali, per 20 milioni di euro ed iniziative di interesse nazionale o sperimentale per € 20.094 000.

Nel rinviare allo schema riepilogativo della gestione finanziaria in calce, desunto dal consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si analizzano alcuni indicatori sintetici relativi alla gestione del suddetto Fondo per il 2009, distinto nei due capitoli di pertinenza, cap.858 - Fondo per le politiche per la famiglia e cap.859 - Piano servizi socio educativi, che rappresentano la quota preponderante del C.d.R.

In riferimento al Fondo per le politiche per la famiglia, risulta impegnato in termini di competenza circa il 40 per cento per cento dello stanziamento definitivo del capitolo 858, e pagato in conto competenza circa il 64 per cento per cento dell'impegno assunto. La gestione dei residui evidenzia inoltre una capacità di pagamento del 60 per cento.

Di seguito si analizzano nel dettaglio le singole aree di intervento, e come sia proseguita l'attività anche di monitoraggio del Dipartimento.

- *Conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia , ai sensi dell'art.9 della legge 53/2000* (art.1 comma 1254 della legge finanziaria per il 2007).

Con l'art. 9 della legge 53/2000, il legislatore ha inteso supportare l'attuazione, da parte di aziende private e aziende sanitarie locali, di accordi contrattuali che introducano modalità organizzative e gestionali orientate alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (es: forme di flessibilità oraria; formazione al rientro da congedi di lungo periodo; servizi di supporto), nonché a sostenere imprenditori, lavoratori autonomi e liberi professionisti a fronte di esigenze di sostituzione legate alla genitorialità.

Nell'esercizio 2009 il Dipartimento ha concluso l'esame dei 364 progetti pervenuti nel corso degli anni 2008 e 2009, con l'approvazione delle 4 graduatorie fra febbraio e settembre 2009, per n. 225 progetti presentati nel 2008 per un totale di € 13.617.839,79 e n. 54 progetti presentati nel 2009 per un totale di € 2.603.786,78. Detti importi gravano sul Fondo delle politiche per la famiglia 2008 e 2009. Nel 2009 le risorse sono allocate nel capitolo 858.

In conseguenza della modifica dell'articolo 9 della legge 53/2000, ad opera dell'art. 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69 , il Dipartimento ha ritenuto necessario sospendere il termine per la presentazione di ulteriori progetti, fino all'emanazione del decreto di attuazione della norma novellata. Nelle more, ha predisposto lo schema di decreto ministeriale, contenente i criteri e le modalità per la concessione dei contributi. Sul testo finale, redatto di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Dipartimento per le pari opportunità è stata

¹¹¹ Il finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (€ 2.500.000,00); il Piano nazionale per la famiglia (€3.000.000,00); la realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia (€3.000.000,00); l'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia (€ 1.500.000,00); il sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali (€ 25.000.000,00); le iniziative di conciliazione del tempo di vita e del tempo di lavoro (€15.000.000,00); il Fondo di credito per i nuovi nati di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 (€ 25.000.000); iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale (€ 11.571.000).

raggiunta l'intesa, in sede di Conferenza Unificata, in data 29 aprile 2010, dopo il positivo confronto tenutosi il 25 novembre 2009 in sede tecnica. L'intesa stabilisce i criteri di riparto delle risorse, pari a €38.720.000, le finalità, le modalità attuative ed infine il monitoraggio del sistema degli interventi.

In un'ottica informativa e di supporto agli interessati, il Dipartimento ha fornito comunque un supporto costante ai proponenti, riguardo alla progettazione e alla gestione dei progetti in corso avvalendosi dell'ISFOL, ed ha organizzato, congiuntamente alla Commissione Europea – Direzione Generale Occupazione Affari Sociali e Pari Opportunità, un seminario tecnico¹¹².

- *Abbattimento costi dei servizi per le famiglie con un numero di figli pari o superiore a quattro, qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, riorganizzazione dei consultori familiari per potenziare gli interventi a favore delle famiglie* (art. 1 comma 1250 e 1251 lett. b) e c) della legge finanziaria per il 2007).

Nei primi mesi del 2009 si è conclusa la sottoscrizione degli accordi, da parte di tutte le Regioni e le province autonome, per l'annualità 2007, l'attività di verifica propedeutica, il monitoraggio, sia dal punto di vista quantitativo, che qualitativo, avviato nell'anno 2008, a cura del gruppo paritetico¹¹³ ed i successivi trasferimenti alle Regioni con riguardo agli interventi relativi agli accordi assunti sulla base dell'intesa in sede di Conferenza Unificata del 2007 per 97 milioni di euro. Poiché l'attività di verifica dell'intesa del 2007 è propedeutica all'erogazione dei finanziamenti statali riferiti all'anno 2008, riferiti all'intesa del 14 febbraio 2008¹¹⁴, a seguito della positiva conclusione delle verifiche, sono stati sottoscritti 11 accordi¹¹⁵. Il gruppo paritetico¹¹⁶ ha stabilito che tutte le Regioni e province autonome debbano presentare, entro il 30 giugno 2010, una relazione riferita all'andamento della sperimentazione alla data del 31 maggio 2010, al fine di proseguire nei trasferimenti.¹¹⁷ Nell'esercizio sono stati erogati euro 50.224.391 dei 97 milioni stanziati nell'ambito del Fondo per le politiche della famiglia per il 2008.

- *Interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio sanitarie* (art. 1 comma 1251 lett c-bis) della legge finanziaria per il 2007.

Gli accordi sottoscritti in attuazione dell'articolo 1 dell'intesa del 14 febbraio 2008, dalle 11 Regioni su indicate comprendono anche questo settore di intervento. Nei primi mesi del 2009 sono, invece, stati sottoscritti separati accordi riferiti agli interventi sperimentali per i non autosufficienti con le Regioni Campania, Calabria e provincia autonoma di Bolzano, che non avevano ancora sottoscritto. Il gruppo paritetico su indicato provvederà, nel 2010, anche al monitoraggio di questi interventi sperimentali. Nel 2009 sono stati erogati euro 16.486.237,11 dei 25 milioni stanziati nell'ambito del Fondo politiche famiglia 2008.

- *Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi* (art. 1, comma 1259 della legge finanziaria per il 2007).

¹¹² Roma, 9 ottobre 2009: per una migliore conciliazione tra vita lavorativa e familiare: misure nazionali ed iniziative sperimentali sul territorio.

¹¹³ Il gruppo paritetico previsto dal punto n.3 dell'intesa in Conferenza 2007, ha verificato l'andamento della sperimentazione, ma anche la qualità degli esiti dei percorsi formativi, anche al fine di valutare l'opportunità di erogare finanziamenti negli anni successivi al primo.

¹¹⁴ Intesa in Conferenza unificata, per l'attuazione dell'articolo 1, commi 630, 1250, 1251 e 1259 della legge 296/2006 e successive modificazioni (legge finanziaria 2007).

¹¹⁵ Con le regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Umbria, Molise, Marche, Toscana, Puglia, Piemonte, Veneto e Lombardia.

¹¹⁶ Il gruppo, nel biennio 2008-2009, si è riunito sette volte ed ha concluso positivamente le verifiche, consentendo a tutte le regioni e le province autonome di poter sottoscrivere gli accordi attuativi dell'articolo 1 dell'intesa del 14 febbraio 2008.

¹¹⁷ Nel 2010 sono stati sottoscritti accordi relativi all'intesa c.d. "triplice" ed anche in relazione alla materia delle non autosufficienze con le regioni Abruzzo, Sardegna, Friuli VG e trasferite le relative risorse, e con la Provincia di Bolzano, per la sola "triplice".