

SCHEDA FAMILY ACT

PREMESSA

Il Family Act (disegno di legge recante «Deleghe al governo per l'adozione dell'assegno universale e l'introduzione di misure a sostegno della famiglia») è un disegno organico di costruzione di misure pensate per le famiglie con figli.

Nasce con l'obiettivo di mettere i bambini al centro delle politiche familiari, nella consapevolezza che i figli sono un valore per la loro famiglia e per la società, che li accoglie e che condivide con i genitori il compito di accudirli e educarli.

Occorre riconoscere un ruolo di corresponsabilità alla società e alle istituzioni sin da subito, nell'educazione, nell'istruzione e in genere nella formazione della persona.

La natalità e la crisi demografica

L'Italia è afflitta ormai da diversi anni da una forte crisi demografica. In termini di fecondità, con 1,29 figli per donna il nostro paese si attesta ben al di sotto della media dell'Unione Europea (UE) di 1,59. A partire dalla seconda metà degli anni Settanta il tasso di fecondità totale è sceso al di sotto del livello di sostituzione di 2,1 figli e da almeno trent'anni presenta valori tra i più bassi del continente. Secondo i dati Istat, le nascite in Italia continuano a diminuire incessantemente dal 2008: una tendenza negativa che non evidenzia segnali di inversione. Inoltre, gli scenari sugli effetti demografici di Covid-19 sulla natalità, disegnati in prima battuta e resi pubblici dall'Istat nel mese di maggio, risultano preoccupanti.

Questo declino demografico ha ricadute importanti a livello sociale, economico e territoriale. La denatalità rappresenta un problema che ha assunto dimensioni tali da richiedere in tempi rapidi una risposta da parte del governo: è necessario mettere in campo politiche attive di lungo respiro, pluriennali, che affrontino in modo completo la questione analizzando tutti gli aspetti che hanno contribuito a generare tale fenomeno, così come è stato fatto in altri contesti europei.

Il problema è sicuramente anche culturale: la famiglia deve essere accompagnata da una serie di misure che in qualche modo l'aiutino a fronteggiare le situazioni di difficoltà che si possono incontrare nella quotidianità, favorendo la conciliazione famiglia-lavoro.

Le coppie giovani risentono maggiormente delle difficoltà presenti. Con la nascita di un figlio inevitabilmente ci si trova ad avere nuove ed importanti responsabilità e le strutture sul territorio possono non essere sufficienti o addirittura avere costi che le rendono poco accessibili.

Per queste ragioni gli interventi del governo devono essere diretti a supportare la natalità con un sostegno economico continuativo a tutte le famiglie, non riservato a primi anni di vita, bensì protratto fino a quando il giovane avrà acquisito l'indipendenza economica dalla famiglia d'origine.

Non si tratta di misure di contrasto alla povertà, dirette alle categorie meno abbienti, bensì di aiuti indispensabili per tutte le famiglie con figli, a prescindere dall'occupazione dei genitori. A tal fine, non deve rilevare che si tratti di dipendenti pubblici o lavoratori autonomi, tanto più che, ad oggi, risulta che le lavoratrici autonome prive di qualsiasi tutela di maternità sono le prime ad abbandonare il mondo del lavoro alla nascita di un figlio.

Il ruolo del terzo settore

In tale contesto, un ruolo importante può essere svolto non solo dallo Stato ma anche da tutte quelle strutture che appartengono al terzo settore e che insieme alle istituzioni potrebbero intervenire e supportare i genitori in una fase così delicata.

La rete sociale si deve attivare per entrare in una dimensione di collegialità. Essere impegnati in un'attività lavorativa e allo stesso tempo doversi occupare di figli piccoli o familiari non autosufficienti comporta una modulazione dei tempi da dedicare al lavoro e alla famiglia che può riflettersi sulla partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro, soprattutto delle donne. Il divario occupazionale di genere aumenta notevolmente dopo la nascita dei figli. Le madri tendono ad essere meno presenti sul mercato del lavoro rispetto alle donne senza figli, indipendentemente dal livello di istruzione e in tutti i tipi di famiglie, ma il divario si accentua nel caso delle lavoratrici poco qualificate e per le donne sole.

La conciliazione lavoro-famiglia

Il governo, quindi, ha il dovere di sostenere la madre lavoratrice con politiche che armonizzino i tempi della vita familiare e di quella lavorativa, che vadano dai servizi di sostegno all'assistenza all'infanzia e alla cura delle persone malate o disabili ai congedi e alle misure di organizzazione flessibile del lavoro.

E' necessario innanzitutto incentivare un cambiamento nella divisione delle responsabilità di cura, anche attraverso strumenti come i congedi parentali, che devono mirare a introdurre maggiore uguaglianza di genere nella famiglia, a migliorare le relazioni affettive dei padri con i figli, a far sì che i ruoli familiari non siano più subordinati l'uno all'altro, bensì siano complementari.

La bassa partecipazione delle donne, ed in particolare delle madri, al mercato del lavoro ha, inoltre, delle gravi conseguenze anche sul piano pensionistico. Questa condizione non consente di alimentare in modo continuo le posizioni previdenziali utili all'accesso alla pensione di vecchiaia. I dati Inps sui percettori di pensioni in Italia mostrano chiaramente che, nonostante le donne beneficiarie di prestazioni pensionistiche siano 8,4 milioni (862 mila in più degli uomini), solo il 36,5% beneficia della pensione di vecchiaia - frutto della propria storia contributiva - contro il 64,2% degli uomini. Inoltre, le donne, quando arrivano a percepire la sola pensione di vecchiaia, si vedono riconosciuto un assegno mensile inferiore di un terzo rispetto a quello degli uomini.

Ciò premesso, è essenziale tuttavia che l'aiuto economico sia accompagnato, in modo integrato e complementare, da servizi adeguati che sollevino in parte la madre, dipendente o autonoma, dagli oneri connessi con la cura dei figli e al contempo, le consentano di realizzarsi professionalmente. È compito dello Stato intervenire prevedendo servizi che possano aiutare i genitori, e le donne in particolare, ad affrontare la fase successiva alla nascita di una figlia o di un figlio, prescindendo dalla situazione economica della famiglia.

L'educazione

A tal fine, nell'ambito degli interventi socio-educativi vanno prioritariamente valorizzati gli spazi scolastici inutilizzati, per renderli luoghi di aggregazione dei bambini da 0 a 3 anni. Questa è da considerarsi un'età critica per i genitori che lavorano, poiché i bambini in questa fase non hanno ancora acquisito l'autonomia e l'età per accedere alla scuola dell'infanzia. Occorre pianificare l'offerta in relazione alle esigenze dei territori italiani, spesso molto

diversi tra loro, rinforzando l'offerta dove la domanda è crescente e diversificandola dove invece la domanda è più debole e gli asili rischiano di restare vuoti. È necessario dunque intervenire con una previsione flessibile e articolata, rispetto ai bisogni reali del territorio. Allo stesso modo, bisogna sempre di più garantire parità delle condizioni di accesso ai servizi per l'infanzia anche nell'offerta privata, diversificando i servizi e rendendoli accessibili in termini di costi, puntando ad ottenere gradualmente la gratuità di alcuni servizi offerti.

Il disegno di legge

Il disegno di legge è composto da 8 articoli e all'articolo 1 sono previsti i principi ed i criteri direttivi cardine di tutta la riforma che sarà attuata con i decreti delegati. Le deleghe per specifici ambiti di competenza sono previste agli articoli 2, 3, 4 e 5 e 6. Nell'articolo 7 è disciplinata una procedura identica per l'adozione di tutti i decreti legislativi previsti nella delega, eccetto che per la delega contenuta all'articolo 3, concernente il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli, per la quale è prevista l'intesa della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per tutti i decreti, invece, è prevista la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari per i profili di competenza.

Articolo 1 - Principi e criteri direttivi della riforma

Si dispone che il Governo, nell'adozione di tutti i decreti attuativi della riforma, preveda che le misure siano applicate **in modo universale** ai nuclei familiari con figli, secondo **criteri di progressività** basati sull'applicazione di indicatori della situazione economica equivalente. Ai fini della determinazione dell'importo dell'assegno si dovrà tener conto del numero dei figli.

Altro principio cardine è il **valore sociale riconosciuto alle attività educative e di apprendimento** dei figli, ricomprendendovi qualunque tipo di attività abbia una funzione educativa anche se non formale. Con il termine "educazione non formale" si fa riferimento a tutta la gamma di possibilità di apprendimento informale e occasionale esistente (scambi, letture, uscite, visite ai musei, fruizione di spettacoli, laboratori, progetti collaterali che normalmente arricchiscono l'offerta formativa delle scuole) che hanno da sempre svolto un

ruolo prezioso a fianco alle scuole per sostenere le famiglie in una società educativa multiculturale.

Perché il valore sociale riconosciuto all'attività educativa sia tangibile è essenziale che nell'attuazione della riforma si prevedano **misure e agevolazioni fiscali che vadano dalle deduzioni dall'imponibile alle detrazioni dall'imposta delle spese sostenute dalle famiglie** ovvero il riconoscimento di una somma in denaro vincolata allo scopo.

Promuovere la **parità di genere nell'assistenza e nella cura dei figli** all'interno del nucleo familiare è un altro principio fondamentale che deve rappresentare il parametro di riferimento di tutte le misure che qualificheranno questa riforma a partire dall'assegno universale ed a seguire tutte quelle misure rivolte a incentivare il lavoro femminile e a conciliarlo con la vita familiare. Infine, si prevede che in fase di attuazione siano introdotte misure organizzative, di comunicazione e semplificazione che favoriscano e facilitino l'accesso agli stessi.

Articolo 2 - L'assegno universale

ATTO CAMERA 687 "DELEGA AL GOVERNO PER RIORDINARE E POTENZIARE LE MISURE A SOSTEGNO DEI FIGLI A CARICO ATTRAVERSO L'ASSEGNO UNICO E LA DOTE UNICA PER I SERVIZI".

ITER

Assegnato alla Camera dei Deputati, alla **Commissione XII Affari Sociali**, in sede referente.

Relatore: Stefano Lepri (PD)

Inizia l'esame in Commissione il 27 giugno e si conclude il 30 giugno

Inizio della discussione generale in Aula il 1° luglio 2020. In data 16 luglio esame e approvazione degli emendamenti all'articolo 1.

Approvazione il 21 luglio.

SINTESI DEL CONTENUTO

Il disegno di legge prevede una delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro con delega per la famiglia, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, uno o più decreti legislativi volti a **riordinare, semplificare e**

potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso **l'assegno unico e universale**. L'assegno sarà riconosciuto a tutti i cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno annuale. Costui dovrà essere, altresì, residente in Italia da almeno due anni ed essere soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia.

Nell'attuazione della delega dovranno essere rispettati i seguenti principi e criteri direttivi:

1. Principio di universalità e progressività;
2. modulazione dell'importo sulla base della condizione economica del nucleo familiare (ISEE), tenendo conto dell'età dei figli a carico;
3. compatibilità dell'assegno unico e universale con il reddito di cittadinanza e non computabilità ai fini della richiesta per le prestazioni sociali agevolate per i trattamenti assistenziali e i benefici in favore dei figli disabili;
4. l'assegno è concesso nella forma di credito d'imposta ovvero di erogazione mensile di una somma in denaro;
5. l'erogazione è mensile per ciascun figlio minore a carico e il beneficio decorre dal settimo mese di gravidanza. Per i figli successivi al secondo, l'importo dell'assegno è maggiorato;
6. l'assegno è riconosciuto, per un importo inferiore a quello riconosciuto per i minorenni, anche per ciascun figlio maggiorenne a carico, a determinate condizioni e fino al compimento del ventunesimo anno di età, con possibilità di corresponsione dell'importo direttamente al figlio;
7. Per i figli disabili, l'assegno è maggiorato in un a percentuale non inferiore al 30 per cento e non superiore al 50 per cento rispetto agli importi previsti per i figli minori e maggiorenni ed è graduato in base alle condizioni di disabilità.

Al momento della registrazione della nascita, l'ufficiale dello stato civile informa le famiglie sul beneficio previsto.

Una norma di salvaguardia prevede che le disposizioni della presente legge siano applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione. Un emendamento approvato nel corso della seduta in Aula riconosce, altresì, la piena compatibilità dell'assegno con la fruizione di eventuali altre misure in denaro a favore dei figli a carico erogate dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali.

Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

Le **risorse** a copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della delega sono poste a carico del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, previsto dalla legge di Bilancio 2020, nonché le risorse derivanti dalla modifica o dalla soppressione di alcune misure a favore della famiglia previste a legislazione vigente.

Articolo 3 - Riordino misure sostegno economico per i figli a carico

Contiene la delega al Governo all'adozione, previa intesa in Conferenza Unificata, di uno o più decreti legislativi per l'istituzione ed il riordino delle misure di sostegno economico per i figli a carico. Le misure di sostegno alle famiglie, che i decreti legislativi dovranno attuare, riguardano innanzitutto interventi di sostegno, con contributi che possono coprire anche l'intero ammontare delle rette degli asili nido, dei micronidi, delle sezioni primavera e delle scuole dell'infanzia, ovvero eventuali forme di supporto presso la propria abitazione in favore delle bambine e dei bambini al di sotto dei sei anni. Si prevede, inoltre, che nei decreti delegati siano individuate misure di sostegno per le famiglie sia per le spese sostenute per i minori affetti da patologie fisiche, ivi compresa la diagnosi di disturbo dell'apprendimento, sia per le spese documentabili per l'acquisto di libri scolastici per ciascun figlio, frequentante la scuola secondaria di primo e secondo grado, e per le spese sostenute relativamente alle gite scolastiche, all'iscrizione o abbonamento ad associazioni sportive e i corsi di lingua, arte e musica. Ulteriore criterio di delega è che siano previste agevolazioni per forme di sostegno al welfare aggiuntivo legate alla contrattazione di secondo livello.

Articolo 4 - Congedi parentali

Contiene la delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto il riordino e l'armonizzazione della disciplina dei congedi parentali e del congedo di paternità. La riforma in oggetto recepisce, in anticipo, quanto previsto dalla Direttiva UE 2019/1158 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. La Direttiva ha l'obiettivo di riformare l'accesso agli istituti volti a conciliare i tempi di vita e di lavoro tenendo conto degli sviluppi della società europea degli ultimi decenni attraverso una revisione di alcuni istituti quali il congedo parentale e il congedo di paternità.

La delega prevede un periodo di **almeno 10 giorni di durata del congedo di paternità obbligatorio** nei primi mesi di nascita della figlia o del figlio.

Al comma 2, è contenuta la disciplina del congedo parentale e sono previste le seguenti misure: **un permesso retribuito, di almeno 5 ore nell'arco di un anno scolastico per i colloqui con i professori dei figli**; l'introduzione di modalità flessibili nella gestione di congedi, compatibilmente con le esigenze del datore di lavoro e nell'ambito della relativa competenza, con le forme stabilite dalla contrattazione collettiva applicata al settore; una durata minima di 2 mesi di congedo non cedibile all'altro genitore.

Al comma 3 è contenuta la disciplina del congedo di paternità che deve essere previsto a prescindere dallo stato civile o di famiglia del genitore lavoratore e previo congruo periodo di preavviso al datore di lavoro, in base a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva del settore, siglata dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. In sede di attuazione, si dovranno prevedere misure specifiche per un'estensione della disciplina sui congedi parentali anche ai lavoratori autonomi, tenendo conto della specificità delle singole professioni.

Articolo 5 - Incentivi al lavoro femminile

Contiene la delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto il riordino ed il rafforzamento delle misure volte ad incentivare il lavoro femminile. Il governo dovrà adottare decreti legislativi. Dovrà essere prevista la detraibilità o la deducibilità di una percentuale delle spese sostenute per gli addetti ai servizi domestici o assistenza di familiari con deficit di autonomia, assunti con contratto di lavoro subordinato, tenendo conto dell'applicazione di indici della situazione economica equivalente delle famiglie. Sono, altresì, previste misure che attuino una modulazione graduale della retribuzione del lavoratore, nei giorni di astensione per malattia del figlio nonché misure premiali per datori di lavoro che realizzino politiche atte a promuovere una piena armonizzazione tra vita privata e lavoro, quali, ad esempio, lavoro flessibile, *smart working*, telelavoro e, con priorità per le lavoratrici madri fino alla maggiore età del figlio.

Ulteriore criterio di delega prevede che sia riconosciuta priorità nell'accoglimento delle istanze di svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità agile, ai genitori di figli con età inferiore a 14anni, secondo le modalità previste dai contratti collettivi nazionali, sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. E', infine,

prevista una quota di riserva della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per l'avvio delle nuove imprese start up femminili e l'accompagnamento per i primi due anni.

Articolo 6 - Educazione e formazione dei figli

Contiene la delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi per il riordino e il rafforzamento delle misure volte a sostenere la famiglia nella formazione dei figli, affinché acquisiscano autonomia finanziaria. A tal fine, il governo dovrà prevedere detrazioni fiscali delle spese documentabili sostenute per acquistare libri universitari per ciascuna figlia o figlio maggiorenne a carico, qualora non goda di altre forme di sostegno per l'acquisto dei testi universitari.

Saranno inoltre previste detrazioni fiscali delle spese documentabili relative al contratto di affitto di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti ad un corso universitario ed agevolazioni fiscali per l'affitto della prima casa per le giovani coppie, di cui almeno uno dei due non abbia superato 30 anni al momento della presentazione della domanda.

Articolo 7

Disciplina il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi.

Articolo 8

Prevede le risorse a copertura dell'attuazione delle disposizioni del presente disegno di legge delega. In particolare, la copertura è a valere sulle risorse del Fondo "Assegno universale e servizi alla famiglia", di cui all'articolo 1, comma 339, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), dalla modifica di misure a sostegno delle famiglie e della genitorialità attualmente vigenti, nonché da quelle rivenienti dall'abrogazione o dalla modifica delle seguenti misure:

- le detrazioni fiscali per minori a carico previste dall'articolo 12, comma 1, lettera c) e comma 1 bis) del Testo Unico delle imposte di redditi, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;
- l'assegno per il nucleo familiare, previsto dall'articolo 2, decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, nonché degli assegni

familiari previsti dal Testo unico, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797;

- l'assegno al nucleo familiare con almeno 3 figli minori, di cui all'articolo 65, legge 23 dicembre 1998, n. 448;
- l'assegno di natalità di cui all'articolo 1, comma 125, legge 23 dicembre 2014, n. 190, da ultimo potenziato e modificato dall'articolo 23 quater, commi 1 e 2, decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136 e successivamente, dall'articolo 1, comma 340, legge 27 dicembre 2019, n. 160, a decorrere dal 1 gennaio 2020;
- il premio alla nascita, di cui all'articolo 1, comma 353, legge 11 dicembre 2016, n. 232;
- il buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido e altri servizi per l'infanzia di cui all'articolo 1, comma 355, legge 11 dicembre 2016, n. 232 e all'articolo 1, comma 488, legge 30 dicembre 2018, n. 145 e, successivamente, dall'art. 1, comma 343, lett. a), b) e c), legge 27 dicembre 2019, n. 160, a decorrere dal 1 gennaio 2020;
- il fondo di sostegno alla natalità previsto dall'articolo 1, comma 348 e 349, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Al secondo comma si prevede che qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, questi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.