Camera dei deputati
Servizio Studi
XVIII Legislatura

Documentazione per l'attività consultiva
del Comitato per la legislazione

Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia
A.C. 2561

Dossier n° 115 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
30 giugno 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2561
Titolo:	Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	8
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge in esame, collegato alla legge di bilancio 2020, reca **deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia**, incidendo su materie e ambiti diversi; il calendario delle deleghe viene esercitato con scadenze temporali differenti, a seconda dell'oggetto della delega. Il provvedimento è composto da **7 articoli**: in origine gli articoli erano 8, ma durante l'esame in sede referente è stato soppresso l'articolo 2.

L'articolo 1 reca i **princìpi e i criteri direttivi generali**, ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio delle deleghe, poi precisati da ulteriori princìpi e criteri direttivi specifici stabiliti dai successivi articoli 3, 4, 5, 6 e 8. Fra i princìpi e i criteri direttivi generali che dovranno guidare l'azione del Governo, primo fra tutti è l'istituzione dell'assegno universale e il contestuale riordino delle misure vigenti di sostegno economico per i figli a carico (delega da esercitare entro 12 mesi). Tra i princìpi e criteri direttivi generali si evidenziano: assicurare l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figli a carico, secondo criteri di progressività ; **promuovere la genitorialità (come precisato in sede referente)** e la parità tra i sessi all'interno dei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile (**nel corso dell'esame referente è stato soppresso il riferimento alla predisposizione, per tale finalità, di modelli di lavoro agile o flessibile**), **e agevolando l'armonizzazione dei tempi familiari e di lavoro** e la equa condivisione dei carichi di cura tra i genitori; affermare il valore sociale delle attività educative e di apprendimento, anche non formale, dei figli, attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dalla base imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie; prevedere l'introduzione di misure organizzative, di comunicazione e semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione dei medesimi; tenere conto dell'eventuale condizione di disabilità delle persone presenti nel nucleo familiare; abolire o modificare le misure a sostegno delle famiglie e della genitorialità vigenti alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, al fine di garantire il finanziamento degli interventi previsti per l'attuazione delle deleghe nel loro complesso secondo quanto previsto dall'articolo 8; **assicurare il monitoraggio e la verifica dell'impatto degli interventi previsti dal disegno di legge in esame da parte dell'organismo istituito ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *i),* della legge 1° aprile 2021, n. 46**.

Articolo 2: In conseguenza dell'approvazione della legge delega n. 46 del 2021, nel corso dell'esame referente l'articolo 2 è stato soppresso. Esso recava la delega al Governo per l'**istituzione dell'assegno universale e per il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli a carico**.

L'**articolo 3** conferisce al Governo la **delega** ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino **e il rafforzamento** (**come aggiunto in sede referente**) delle misure di sostegno all'educazione dei figli a carico, prevedendo contestualmente l'introduzione di nuovi benefici da erogare alle famiglie. I decreti sono adottati, su proposta del Ministro per le pari opportunità e per la famiglia, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia

e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, **con i Ministri della cultura, dell'università e della ricerca, per le disabilità** (**come specificato in sede referente**) e con il Ministro per le politiche giovanili e lo sport. Si ricorda inoltre che, come previsto dal procedimento per l'adozione dei decreti ai sensi dell'articolo 7, prima della loro trasmissione alle Camere, è prevista l'acquisizione di Intesa in sede di Conferenza unificata. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo deve attenersi ad ulteriori principi e criteri direttivi, oltre a quelli generali disposti all'articolo 1: ***)*:** razionalizzare il sistema dei benefìci fiscali relativi ai figli a carico, introducendo nuove agevolazioni inerenti alle spese per la crescita, per il mantenimento e per l'educazione, anche non formale, **per la formazione e l'istruzione**; garantire, in tutto il territorio nazionale, in forma progressiva, l'istituzione e il **sostegno**, nonché il **rafforzamento** (**come aggiunto in sede referente**) dei **servizi "socio-educativi" per l'infanzia**; prevedere misure di sostegno alle famiglie mediante **contributi** destinati a coprire, anche per l'intero ammontare, il **costo delle rette relative alla frequenza dei servizi educativi per l'infanzia**; prevedere **ulteriori misure di sostegno e contributi vincolati alle famiglie** (questi ultimi non previsti nella disposizione originaria) per le spese sostenute per i figli con disabilità, con **patologie fisiche e psichiche invalidanti inclusi i disturbi del comportamento alimentare** ovvero con disturbi specifici dell'apprendimento o con bisogni educativi speciali, **comprese le spese di cura e riabilitazione per attività terapeutiche e ricreative svolte da soggetti accreditati**, fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado; prevedere **misure di sostegno** alle famiglie per le spese sostenute per i figli in relazione a viaggi di istruzione, per l'iscrizione annuale o l'abbonamento ad **associazioni sportive, palestre, piscine** e altre strutture e impianti destinati alla pratica sportiva, nonché alla **frequenza di corsi di lingua straniera, di arte e di musica;** razionalizzare le **misure di sostegno alle famiglie** per le spese sostenute per i figli in relazione all'acquisto di **libri, diversi dai libri di testo**, e di biglietti di ingresso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche e altri **spettacoli** dal vivo, **musei**, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e **parchi** naturali; prevedere che i benefìci e le prestazioni di cui al presente comma siano corrisposte nella forma di agevolazioni fiscali ovvero mediante l'erogazione di una somma di denaro allo scopo vincolata e nell'ambito di limiti di spesa programmati compatibilmente con le risorse disponibili ai sensi dell'articolo 8.

L'**articolo 4 delega il Governo** ad adottare uno o più decreti legislativi per il **riordino della disciplina relativa al congedo parentale e a quello di paternità**. I **decreti devono essere adottati, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame**, su proposta del Ministro per le pari opportunità e per la famiglia e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro per gli affari europei (**comma 1**). **Con riferimento alla disciplina dei congedi parentali**, nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai **seguenti princìpi e criteri direttivi**, che si aggiungono a quelli generali di cui all'articolo 1 (**comma 2**):introdurre **modalità flessibili nella gestione dei congedi parentali**; prevedere per i genitori lavoratori la possibilità di usufruire, previo preavviso al datore di lavoro, di un **permesso retribuito, di durata non inferiore a cinque ore nel corso dell'anno,** per i colloqui con gli insegnanti e per la partecipazione attiva al percorso di crescita dei figli; stabilire un **periodo minimo, non inferiore a due mesi, di congedo parentale** non cedibile all'altro genitore per ciascun figlio; prevedere misure che favoriscano l'**estensione della disciplina relativa ai congedi parentali anche ai lavoratori autonomi**, tenendo conto della specificità delle singole professioni. **Con riferimento alla disciplina del congedo di paternità**, nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai **seguenti princìpi e criteri direttivi**, che si aggiungono a quelli generali di cui all'articolo 1 (**comma 3**): prevedere un periodo di **congedo obbligatorio, di durata non inferiore a dieci giorni lavorativi**, per il padre lavoratore nei **primi mesi dalla nascita del figlio**; prevedere che il **diritto al congedo di paternità sia concesso a prescindere dallo stato civile o di famiglia del padre lavoratore**; prevedere che il diritto al congedo di paternità non sia subordinato a una determinata anzianità lavorativa e di servizio; prevedere un **ragionevole periodo di preavviso al datore di lavoro** per l'**esercizio del diritto al congedo di paternità**; prevedere che il **diritto al congedo di paternità sia garantito a parità di condizioni anche per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni** con misure eguali rispetto a quelle garantite per i lavoratori del settore privato.

L'**articolo 5 delega il Governo** ad adottare uno o più decreti legislativi per il **riordino ed il rafforzamento delle misure volte ad incentivare il lavoro femminile e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.** I **decreti devono essere adottati, entro 24 mesi** dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, su proposta del Ministro per le pari opportunità e per la famiglia e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e con il Ministro per gli affari europei (**comma 1**). Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai **seguenti princìpi e criteri direttivi**, che si aggiungono a quelli generali di cui all'articolo 1, volti a prevedere (**comma 2**): prevedere una percentuale **di detraibilità o la deducibilità delle spese sostenute dal contribuente per dipendenti**, assunti con contratto di lavoro subordinato, **addetti ai servizi domestici e all'assistenza di familiari**, tenendo conto dell'ISEE del nucleo familiare; prevedere una **modulazione graduale della retribuzione** percepita dal lavoratore **nei giorni di assenza dal lavoro nel caso di malattia dei figli**; prevedere **incentivi per i datori di lavoro** che applicano le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro (stipulati

dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale), **che prevedono modalità di lavoro flessibili;** prevedere che una **quota della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese**, di cui all'articolo 2, comma 100, lett. *a)*, della legge 662/1996, **sia riservata all'avvio delle nuove imprese femminili e al sostegno della loro attività per i primi due anni**; prevedere **ulteriori interventi di rafforzamento** delle misure volte ad incentivare il **lavoro femminile nelle regioni del Mezzogiorno**.

L'articolo 6 prevede e disciplina l'adozione di uno o più decreti legislativi diretti a sostenere il conseguimento **dell'autonomia finanziaria dei giovani.** Ai sensi del comma 1, il **Governo** è; **delegato ad adottare**, **entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, su proposta del **Ministro per le pari opportunità e per la famiglia** e del **Ministro dell'economia e delle finanze**, di concerto con **il Ministro per le politiche giovanili e lo sport** e con il **Ministro dell'università e della ricerca**, uno o più decreti legislativi per il riordino e il rafforzamento delle misure volte a **sostenere** la **spesa** delle famiglie per la **formazione dei figli e** il **conseguimento dell'autonomia finanziaria** da parte dei **giovani**. Nell'esercizio della delega, oltre ai princìpi e criteri direttivi generali di cui all'art. 1, il Governo si attiene ai seguenti ulteriori princìpi e criteri direttivi: **prevedere detrazioni fiscali per le spese documentate sostenute dalle famiglie per l'acquisto di libri di testo universitari** per i figli maggiorenni a carico; prevedere **detrazioni fiscali per le spese documentate sostenute dalle famiglie relativamente al contratto di locazione di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti a corsi universitari**; prevedere **agevolazioni fiscali per la locazione dell'immobile adibito ad abitazione principale in favore delle giovani coppie composte da soggetti aventi ambedue età non superiore a trentacinque anni** alla data di presentazione della domanda.

L'articolo 7 disciplina il **procedimento per l'adozione dei decreti legislativi.** Gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 sono t**rasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili finanziari. Le Commissioni parlamentari si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine per l'espressione del parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'adozione dei decreti legislativi, quest'ultimo termine è; prorogato di novanta giorni. Sugli schemi dei **decreti legislativi di cui all'articolo 3** (riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli – materia di competenza concorrente), prima della loro trasmissione alle Camere, è; **acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata**. **Entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi delegati, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi e con la procedura prevista dall'articolo in esame, **il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi**.

L'articolo 8 individua le **risorse finanziarie** da impiegare per l'attuazione delle deleghe di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 qualificandole come limite massimo di spesa. Tali risorse, che non vengono quantificate nel loro complesso (nemmeno dalle Relazioni al provvedimento, che non forniscono indicazioni neanche sulla platea dei destinatari), corrispondono a risorse già stanziate ed attualmente destinate ad una serie di benefici, che, nel corso dell'attuazione della delega, si intende abolire o modificare.La norma in commento **indirizza all'attuazione degli articoli 3, 4, 5 e 6 il limite di spesa derivante dal complesso delle risorse sopra esposte**, **ma** allo stesso tempo **considera la possibilità che tali risorse non siano sufficienti** all'esercizio delle deleghe, **conseguentemente stabilisce che i decreti delegati che determinano nuovi o maggiori oneri privi di compensazione** al loro interno o mediante l'utilizzo delle risorse sopra esposte, **possono essere adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi recanti le necessarie coperture finanziarie**.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Le disposizioni **dell'articolo 2** appaiono già confluite nella legge n. 46 del 2021 in materia di **assegno unico per i figli**; *si valuti pertanto l'esigenza di un coordinamento*; la medesima esigenza andrebbe valutata con riferimento alla clausola di copertura finanziaria poiché sia il provvedimento in esame, all'articolo 8, comma 1, alinea, sia la legge n. 56 del 2021, all'articolo 3, comma 1, utilizzano a copertura le risorse stanziate dall'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 339, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020), in entrambi i casi nei limiti di tale autorizzazione di spesa.

Il **comma 1 dell'articolo 7** prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta giorni (**cd. "tecnica dello scorrimento"**); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente

complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- la lettera b) del comma 2 dell'articolo 1, fa riferimento al "secondo percettore di reddito", fattispecie che non appare prevista dal nostro ordinamento fiscale;
- la lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 6 indica come principio direttivo della delega la previsione di detrazioni fiscali per le spese documentate sostenute dalle famiglie relativamente al contratto di locazione di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti a corsi universitari mentre il successivo articolo 8, comma 1, lettera b), numero 3) prevede la modifica o l'abolizione dell'analoga detrazione già presente nel Testo unico sulle imposte dei redditi (articolo 15, comma 1, lettera i-*sexies* del DPR n. 917 del 1986);
- l'articolo 8, comma 1, lettera *a)* utilizza a fini di copertura anche le risorse derivanti dalla "modificazione o abrogazione" di alcune misure legislative; al riguardo *si valuti l'opportunità di una maggiore determinazione della portata normativa della disposizione.*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.