



Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia

A.C. 2561

Dossier n° 129 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
12 luglio 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
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso di esame in 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. Nel corso dell'esame in sede referente presso la XII Commissione sono state approvate modifiche al contenuto originario del provvedimento. Qui di seguito si darà conto sinteticamente del contenuto del testo come risultante dalle modifiche approvate.

Il provvedimento è composto da **9 articoli**.

L'articolo 1 enuncia, in primo luogo, **la finalità dell'intervento normativo**, che contiene disposizioni di delega al Governo per l'adozione, il riordino e il potenziamento di norme dirette a sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, per contrastare la denatalità, per valorizzare la crescita armoniosa e inclusiva dei bambini e dei giovani, per sostenere l'indipendenza e l'autonomia finanziaria di questi ultimi nonché per favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro di entrambi i genitori e sostenere, in particolare, quello femminile. Esso inoltre (comma 2) reca i **principi e i criteri direttivi generali**, ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio delle deleghe, poi precisati da ulteriori principi e criteri direttivi specifici stabiliti dai successivi articoli 3, 4, 5, 6 e 8. Il primo fra i criteri generali previsti (**comma 2, lettera a**) intende assicurare l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figli a carico, secondo criteri di progressività basati sull'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo altresì conto del numero dei figli a carico.

Il **principio e criterio direttivo generale di cui all'art. 1, comma 2, lettera b)** intende promuovere **la genitorialità e la parità tra i sessi all'interno dei nuclei familiari**, favorendo **l'occupazione femminile**, e agevolando l'armonizzazione dei tempi familiari e di lavoro e la equa condivisione dei carichi di cura tra i genitori, nonché incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito e favorire con strumenti fiscali il rientro delle donne nel mercato del lavoro, in particolare dopo la maternità,

Il **principio e criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lettera c)** è diretto ad affermare **il valore sociale delle attività educative e di apprendimento formale e non formale dei figli art.1**, attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dalla base imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito in relazione alle spese sostenute dalle famiglie, mentre quello di cui alla **lettera d)**, prevede l'introduzione di **misure organizzative, di comunicazione e di semplificazione** che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione dei medesimi anche con riguardo ai servizi offerti da enti del Terzo settore. **A tutela dei componenti del nucleo familiare in condizione di disabilità, nel corso dell'esame referente è stata inserita la lettera e)**. A tal fine si prevede esplicitamente che le misure di cui alle lettere da **a) a d)** del comma in commento siano configurate **tenendo conto dell'eventuale condizione di disabilità delle persone presenti all'interno del nucleo familiare**.

Il successivo **criterio generale, di cui all'art.1, comma 2, lettera f)**, intende garantire abolire o modificare le misure a sostegno delle famiglie e della genitorialità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge al fine di garantire il **finanziamento degli interventi necessari per l'attuazione delle deleghe**.

Inoltre, nel corso dell'esame in Commissione, quale ulteriore principio di carattere generale (lettera g), è stato disposto il monitoraggio e la verifica dell'impatto degli interventi previsti dalla

disposizione in commento. Tale compito è stato ricondotto **all'organismo**, istituito dalla [legge n. 46 del 2021](#) (cfr. *infra*) per **monitorare l'attuazione e verificare l'impatto dell'assegno unico e universale**.

Nel corso dell'esame referente, in conseguenza dell'approvazione della legge n. 46 del 2021 *Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale*, **è stato soppresso l'articolo 2 del testo originario del disegno di legge**, diretto appunto a disciplinare 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.

A tale proposito va poi ricordato che considerata la necessità di introdurre, in via temporanea e in attesa dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della suindicata legge delega n. 46 del 2021, misure immediate volte a sostenere la genitorialità e a favorire la natalità, il [decreto legge n. 79 del 2021](#) ha poi autorizzato l'erogazione su base mensile di un assegno temporaneo per figli minori per il semestre luglio-dicembre 2021, per i nuclei familiari che non abbiano già diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'art. 2 del [decreto legge n. 69 del 1988](#) spettante ai lavoratori dipendenti e assimilati, sulla base di determinati requisiti e per importi determinati in base alle diverse soglie ISEE, fino ad un livello ISEE pari a 50.000 euro, secondo gli importi per ciascun figlio minore stabiliti nell' [Allegato 1](#) al decreto "*Individuazione delle soglie ISEE e determinazione dei corrispondenti importi mensili dell'assegno temporaneo per ciascun figlio minore, in relazione al numero dei figli minori*".

L'articolo 3, in raccordo con il criterio direttivo di cui alla lettera c) dell'articolo 1, prevede e disciplina una delega al Governo, da esercitare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, **per il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli**, tramite il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dalla base imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie, ovvero attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolata allo scopo.

A tal fine, si intende **razionalizzare il sistema dei benefici fiscali relativi ai figli a carico**, introducendo anche nuove agevolazioni inerenti alle spese per la crescita, per il mantenimento e per l'**educazione formale** (acquisto dei libri scolastici, di beni e servizi informatici per i figli a carico che non beneficiano di altre forme di sostegno) e l'**educazione non formale dei figli** (iscrizione/abbonamento ad associazioni sportive, palestre, piscine nonché alla frequenza di corsi di lingua straniera, di arte, di teatro – specifica introdotta in sede referente - e di musica; biglietti di ingresso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche, musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali).

D'altra parte, si intende intervenire per garantire in tutto il territorio nazionale, in forma progressiva, **l'istituzione e il sostegno dei servizi socio-educativi e dei servizi educativi per l'infanzia e per l'adolescenza**, oltre che il rafforzamento dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia (quest'ultimo obiettivo esplicitamente aggiunto durante l'esame in Commissione).

Al fine di assicurare alle famiglie parità nelle condizioni di accesso e pari opportunità per la crescita dei figli, si prevedono contributi destinati a coprire, anche per l'intero ammontare, il costo delle rette relative alla frequenza dei servizi educativi e delle scuole per l'infanzia, secondo requisiti di accreditamento previsti dalla normativa vigente stabiliti a livello regionale. Per i figli affetti da **patologie fisiche e psichiche invalidanti**, come specificato durante l'esame in Commissione, il criterio di delega indica la necessità di introdurre **ulteriori misure di sostegno e contributi vincolati alle famiglie**, con riferimento anche ai disturbi del comportamento alimentare o a disturbi specifici dell'apprendimento ovvero in relazione a bisogni educativi speciali fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado, comprese le spese di cura e riabilitazione e per attività terapeutiche e ricreative svolte da soggetti accreditati.

Gli articoli 4 e 5 dettagliando i criteri direttivi di cui all'articolo 1, lettera b), prevedono e disciplinano deleghe al Governo, da esercitare entro 24 mesi, **per la disciplina dei congedi parentali, di paternità e di maternità (art. 4)** e per incentivare **il lavoro femminile, la condivisione della cura e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro (art. 5)**. **L'articolo 4**, in particolare, prevede, tra l'altro, di estendere la possibilità di fruire del **congedo parentale sino al compimento del quattordicesimo anno di età del figlio** (in luogo del dodicesimo attualmente previsto), di stabilire un periodo minimo (non inferiore ai due mesi) di congedo parentale non cedibile all'altro genitore, di introdurre modalità flessibili nella gestione dei congedi parentali nonché di estendere la possibilità di usufruire, previo preavviso, di un permesso retribuito di durata non inferiore alle cinque ore per anno, per ciascun figlio, per consentire ai genitori lavoratori di partecipare ai colloqui scolastici. Con riferimento ai congedi di paternità, si intende stabilire il principio che tale diritto sia concesso a prescindere dallo stato civile o di famiglia del padre lavoratore e che non sia subordinato ad una determinata anzianità lavorativa (principi enunciati nell'art. 4 della direttiva(UE) 1158/2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare), che sia garantito a parità di condizioni anche per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni e che la durata del congedo obbligatorio di paternità sia superiore rispetto a quanto disposto dalla legislazione vigente e progressivamente incrementata fino a novanta giorni lavorativi. Si prevede inoltre un aumento progressivo dell'indennità di maternità fino al raggiungimento della copertura totale da parte dello Stato. **L'articolo 5** specifica invece criteri e principi direttivi per incentivare il **lavoro femminile**, la condivisione della cura e l'armonizzazione dei tempi vita/lavoro. A tal fine, si intende prevedere, tenendo conto dell'ISEE del nucleo familiare, una percentuale di detraibilità o la deducibilità delle spese sostenute dal contribuente per addetti ai servizi domestici e all'assistenza di familiari, nonché una modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di assenza dal lavoro nel caso di

malattia dei figli. Al fine di sostenere l'applicazione di modalità flessibili di lavoro, si prevede l'introduzione di incentivi per i datori di lavoro che applicano le clausole dei contratti nazionali in materia. Infine, per sostenere l'occupazione femminile si riserva una quota del Fondo di garanzia per le piccole e le medie imprese all'avvio di nuove imprese femminili e al sostegno della loro attività per due anni. Per sostenere l'occupazione nelle regioni del Mezzogiorno non sono indicati interventi specifici, bensì il rafforzamento delle misure già a tal fine previste.

L'articolo 6 reca la delega (da esercitare entro 24 mesi) a sostenere **l'autonomia finanziaria dei giovani** attraverso detrazioni e agevolazioni per spese documentate per la locazione di abitazioni per figli maggiorenni iscritti a corsi universitari e per le locazioni ed acquisti della prima casa in favore di giovani coppie (meno di trentacinque anni) o delle famiglie composte da un solo genitore di età non superiore a 35 anni. La delega riguarda anche, tra l'altro, la previsione di agevolazioni fiscali e incentivi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente e all'autonomia abitativa per persone con disabilità, senza limiti di età, nonché di detrazioni fiscali e altre misure di sostegno per le spese documentate sostenute dalle famiglie per la frequenza di corsi di studio universitari, di corsi di specializzazione o di altri percorsi formativi, anche volti all'inclusione lavorativa, dei figli con disabilità, incluse le spese necessarie per accompagnatori, assistenti personali o altri operatori.

L'articolo 6-bis, prevede e disciplina una delega al Governo, da esercitare entro un anno, per promuovere conoscenza dei diritti e doveri dei genitori e di quelli inerenti la vita familiare e la promozione di una diffusione capillare di centri e servizi di supporto nelle diverse fasi della vita familiare e di sostegno alle scelte dei genitori, anche tramite attività di mediazione familiare

L'articolo 7 disciplina il **procedimento per l'adozione dei decreti legislativi delegati**.

L'articolo 8 individua le **risorse finanziarie necessarie** 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 capitoli di spesa già stanziati ed attualmente destinati ad una serie di benefici, che, nel corso dell'attuazione della delega, si intende abolire o modificare. Più precisamente, all'attuazione delle deleghe si provvede nei limiti del complesso delle seguenti risorse:

- autorizzazione di spesa del "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" istituito dalla legge di bilancio 2020;
- risorse derivanti dalla modificazione o abolizione di: assegno per il nucleo familiare dei Comuni, assegno di natalità; premio alla nascita; bonus asilo nido; fondo di sostegno alla natalità;
- risorse derivanti dalla modificazione o dall'abolizione, nel quadro di una più ampia riforma del sistema fiscale, di: detrazioni fiscali per minori a carico; assegno per il nucleo familiare; detrazione delle spese documentabili per contratti di locazione stipulati da studenti universitari.

Qualora tali risorse non siano sufficienti all'esercizio delle deleghe, 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.

L'articolo 8-bis contiene la **clausola di salvaguardia**, prevedendo che le disposizioni della presente legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa 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, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3/2001.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnica e dell'analisi tecnico-normativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Come sopra ricordato il disegno di legge contiene disposizioni di delega al Governo per l'adozione, il riordino e il potenziamento di norme dirette a sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, per contrastare la denatalità, per valorizzare la crescita armoniosa e inclusiva dei bambini e dei giovani, per sostenere l'indipendenza e l'autonomia finanziaria di questi ultimi nonché per favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro di entrambi i genitori e sostenere, in particolare, quello femminile. Esso pertanto coinvolge diversi ambiti di competenza. In primo luogo a finalità complessiva del provvedimento in esame appare riconducibile alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, oggetto di potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m). Con riferimento poi alle singole materie oggetto della potestà di delega possono richiamarsi le materie del sistema tributario, per quanto attiene alle



forme di incentivazione fiscale, e dell'ordinamento civile, per quanto attiene alla disciplina dei congedi parentali e del rapporto di lavoro (art. 117, comma 2, lettere e) ed l), mentre il tema delle misure di sostegno all'educazione dei figli può essere considerato attuazione del diritto all'istruzione sancito dall'articolo 34 della Costituzione. Assume infine rilievo la materia delle politiche sociali, di residuale competenza regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

Si ricorda che a

fronte di questo intreccio di competenze, la **giurisprudenza costituzionale** richiede in generale l'adozione di procedure concertative con il sistema delle autonomie territoriali; in particolare, la giurisprudenza costituzionale (si veda ad esempio la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale, ovvero (sentenze n. 52 e n. 79 del 2019) in presenza di un intervento che rappresenti un "nodo inestricabile" di competenze esclusive, concorrenti e residuali nel quale non sia possibile stabilire una competenza prevalente.

L'articolo 7 prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega di cui all'articolo 3 in materia di riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di prevedere forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali - quali ad esempio l'intesa in sede di Conferenza unificata - anche ai fini dell'adozione dei decreti legislativi attuativi delle deleghe di cui agli articoli 5 (incentivazione del lavoro femminile, condivisione della cura e armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro), 6 (sostegno alla spesa delle famiglie per l'autonomia finanziaria dei figli) e 6-bis (promozione delle responsabilità familiari).

Cost129	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale