

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE MISURE PER IL SOSTEGNO E LA VALORIZZAZIONE DELLA FAMIGLIA (FAMILY ACT) - Collegato alla Legge di bilancio 2020

Lo schema di disegno di legge, atteso per sviluppare politiche familiari strutturali ed organiche, propone correttamente di agire su più interventi (trasferimenti monetari, flessibilità lavorativa e servizi) a sostegno delle famiglie con figli, che però:

- *non sempre hanno la portata che sarebbe necessario prevedere per raggiungere realmente i fini esplicitati nell'articolo 1.*

Ad esempio in relazione al sistema dei congedi e permessi, non si interviene sulla copertura retributiva del congedo parentale, pur avendo già sperimentato nella fase emergenziale una copertura maggiorata al 50% rispetto al 30% strutturalmente previsto. La genericità delle previsioni, inoltre, non aiuta a capire se si tratta di congedi aggiuntivi rispetto all'esistente.

- *può contare al momento su finanziamenti complessivi non sufficienti - in particolare per l'assegno universale – che non sono tali da determinare un adeguato ampliamento del sostegno alle famiglie con figli.*

Inoltre per le famiglie con carichi di cura o assistenziali non connessi alla genitorialità (es. famiglie con componenti anziani o non autosufficienti) non sono previsti supporti, così come non si rileva un investimento nel sistema dei servizi sociali e socio sanitari rivolti alla famiglia, ad esclusione del riferimento a quelli di natura socio educativa. Ricontriamo, altresì, alcune criticità, anche di origine culturale, in tema di promozione della parità di genere all'interno dei nuclei familiari, come, ad esempio, la definizione di "secondo" percettore di reddito, chiaramente riferita alle donne, che rischia di suonare alquanto discriminatoria.

Infine il disegno di legge prevede una serie di interventi di natura fiscale che andrebbero disegnati in maniera organica rispetto ad una riforma più generale del fisco, in particolare con riguardo all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Tale riforma dovrebbe prevedere un riequilibrio del peso fiscale a favore di lavoratori dipendenti e pensionati anche attraverso un inasprimento della lotta all'evasione.

Apprezzabile invece il riconoscimento riservato al ruolo della contrattazione collettiva sottoscritta dalle rappresentanze maggiormente significative sul piano nazionale, a partire dal rilancio degli incentivi alle norme contrattuali per la conciliazione vita-lavoro.

Articolo 1 (Oggetto e principi e criteri direttivi)

La legge contiene una delega recante misure per la genitorialità, la funzione social e educativa delle famiglie, il contrasto della denatalità, la crescita armoniosa di bambine e bambini e la conciliazione famiglia-lavoro.

- I principi cardine sono:
- a) universalismo dei benefici economici a nuclei con figli, su base di criteri progressivi basati sull'ISEE e sul numero dei figli a carico;
 - b) parità di genere, incentivi per occupazione femminile, anche attraverso la predisposizione di modelli di lavoro agile;
 - c) valore sociale delle attività educative e di apprendimento dei figli, attraverso agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni e detrazioni, crediti, somme vincolate;
 - d) comunicazione e semplificazione di accesso ai servizi.

Articolo 2 (Delega al governo per l'Istituzione dell'assegno universale)

Si prevede l'istituzione, tramite decreto legislativo da esercitare entro il 30 novembre 2020, di un assegno universale per i nuclei familiari con figli minori o disabili a carico, con un importo minimo concesso a tutti ed una quota variabile aggiuntiva in base a scaglioni di Isee.

L'assegno verrà corrisposto, a partire dal settimo mese di gravidanza, mensilmente e direttamente o in alternativa attraverso un credito d'imposta.

L'importo dell'assegno potrà essere differenziato in base all'età ed alla condizione di disabilità, così come in caso di famiglie numerose (con 3 o più figli) risulterà aumentato del 20%.

L'assegno non concorre a formare il reddito complessivo.

E' inoltre prevista una clausola di salvaguardia che dovrebbe garantire che l'assegno non risulti di importo inferiore al trattamento complessivo in godimento al momento dell'entrata in vigore del provvedimento.

Non è agevole valutare la misura non essendo indicati i valori di riferimento dell'Isee e gli importi della prestazione nelle sue due componenti (parte universale e variabile in base alla condizione economica).

Siamo senz'altro favorevoli all'istituzione di un assegno universale che unifichi le prestazioni indicate, anche se riteniamo che vadano potenziate le risorse ad esso dedicate. A questo riguardo, nell'ipotesi in cui i contributi attualmente a carico dei lavoratori dipendenti a finanziamento degli assegni al nucleo familiare restino in vigore, suggeriamo l'introduzione di un analogo contributo sociale a carico dei lavoratori autonomi, a parziale finanziamento della nuova misura.

Pur essendo favorevoli all'universalità del sostegno, sottolineiamo l'importanza della progressività che andrebbe estesa lungo gran parte della distribuzione, commisurando l'entità del sostegno in misura inversa rispetto al reddito familiare.

Non convince invece l'utilizzo esclusivo dell'Isee nella determinazione dell'importo e della sua variabilità, ciò per varie ragioni:

- ***difficoltà a governare il passaggio da un sistema basato prevalentemente sul reddito (detrazioni ed assegno al nucleo familiare) ad uno basato su una diversa unità di misura;***
- ***peso sostanziale all'interno dell'indicatore della componente patrimoniale, che potrebbe determinare una serie di criticità ingiustificate nel trattamento. Ad esempio un diverso importo dell'assegno per famiglie della medesima tipologia e reddito solo perché proprietari di una unica abitazione sita in differente collocazione o per diversa rendita catastale;***
- ***accentuato disallineamento temporale della misura della situazione economica familiare tramite l'Isee ordinario (2 anni) rispetto al momento del ricevimento dell'assegno.***

Inoltre sarebbe preferibile una progressività lineare, più correttamente legata al reddito familiare, piuttosto che una a scaglioni che comporta a ridosso dei salti di fascia situazioni di iniquità.

Riteniamo che vada attentamente giustificata la variazione dell'importo in base all'età del minore e pensiamo che l'assegno debba essere esteso anche ai figli studenti sopra i 18 anni, ancorché in forma ridotta e con un limite d'età.

L'introduzione dell'assegno universale per i figli e l'abrogazione dell'assegno per il nucleo familiare determina una penalizzazione per i coniugi attualmente destinatari di quest'ultimo sostegno, che debbono essere quindi salvaguardati.

Articolo 3 (Delega al governo per il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli e delle figlie)

Delega al Governo (su proposta del Ministro della Famiglia e del Ministro del lavoro, di concerto con MEF, MIUR e Ministro delle politiche giovanili) ad adottare uno o più decreti entro 12 mesi per l'istituzione e il riordino di misure di sostegno all'educazione di figlie e figli, mediante agevolazioni fiscali o una somma di denaro vincolata allo scopo.

I criteri direttivi per l'esercizio della Delega sono:

- a) Razionalizzazione benefici, introducendo anche nuove misure, a sostegno di crescita, mantenimento ed educazione;
- b) Garantire istituzione e sostegno dei servizi socio educativi per l'infanzia in tutto il territorio nazionale;

E' opportuno tornare a porre l'attenzione sul sistema dei servizi educativi 0-3 anni, ma andrà fatta attenzione, attraverso il concerto con il MIUR, che tale previsione sia armonizzata nell'ambito del sistema dell'istruzione 0-6 anni.

- c) Sostenere anche per intero le rette per nidi, nidi familiari, micronidi, sezioni primavera, scuole dell'infanzia, nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione per bambini con meno di sei anni;

Il sostegno alle rette è un passo importante per passare dalla logica di "servizio a domanda individuale" a quello di livello essenziale in ambito educativo, sancendo così il reale diritto per ogni bambina e bambino ad accedere, se la famiglia lo sceglie, al sistema dell'istruzione sin dai primi mesi di vita. Non è invece chiaro a cosa si faccia riferimento con la dicitura "forme di supporto presso la propria abitazione", in quanto l'incentivazione andrà riservata a quelle forme di servizio che hanno valenza educativa nei confronti della crescita di bambine e bambini e non puramente "baby sitter".

- d) Sostenere le spese delle famiglie per minori con patologie, compreso il disturbo dell'apprendimento, sino alla scuola secondaria di secondo grado;
- e) Sostenere le spese delle famiglie per gite, sport, corsi di lingua, arte e musica;
- f) Sostenere le spese delle famiglie per teatro, cinema, spettacoli, libri, musei, mostre, eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche, parchi naturali;
- g) Sostenere le spese delle famiglie per libri scolastici e supporti informatici per ciascun figlio che frequenta la scuola secondaria di primo e secondo grado;

Il sostegno economico alle famiglie con figli per spese proprie legate all'educazione, si va a sommare alle previsioni economiche dell'articolo 6.

- h) Prevedere agevolazioni per le forme di welfare aggiuntivo legate alla contrattazione di secondo livello.

Importante previsione che prevede agevolazioni per il welfare aggiuntivo, solo se legato alla contrattazione.

Articolo 4 (Delega al governo per la disciplina dei congedi parentali e di paternità)

Delega al Governo (su proposta del Ministro della Famiglia e del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro P.A. e MIUR) ad adottare entro 24 mesi uno o più decreti di potenziamento, riordino e armonizzazione della disciplina dei congedi parentali.

I criteri direttivi per l'esercizio della Delega sono:

- a) Introdurre modalità flessibili nella gestione, compatibilmente con le esigenze del datore di lavoro e, nell'ambito della relativa competenza, con la contrattazione collettiva applicata al settore, sottoscritta dai sindacati maggiormente rappresentativi;

La previsione desta più di una perplessità, in quanto la fruizione dei congedi parentali è già fruibile a mezza giornata (ex D.lgs. 15 giugno 2015 n.80) e, laddove la contrattazione è intervenuta, anche in modo frazionato a ore (ex L. 24 dicembre 2012 n.228). Non si comprende quindi quale potrebbe essere la portata della norma. Ovviamente diverso sarebbe se invece introducesse incentivi per la contrattazione che intervenga innovando nei sensi di una maggiore flessibilizzazione dei congedi parentali.

- b) Prevedere un permesso retribuito di almeno 5 ore nell'anno, previo avviso, per colloqui con i professori e partecipazione attiva alla crescita dei figli;

Previsione culturalmente interessante, anche se dalla portata reale piuttosto limitata.

- c) Stabilire un periodo minimo non inferiore ai due mesi di congedo parentale non cedibile all'altro genitore per ciascun figlio.

Oggi il diritto al congedo parentale è in capo a ciascuno dei due genitori (6 mesi per la madre, 6 mesi elevabili a 7 per il padre), ma è indennizzato al 30% solamente per i primi 6 mesi fruiti considerando entrambi i genitori. Sarà importante nell'esercizio della delega prevedere che tale periodo di congedo sia aggiuntivo rispetto a quanto già previsto e indennizzato in misura più consistente rispetto al solo 30% oggi previsto, in linea anche con gli indirizzi della Direttiva Work Life Balance.

Con riferimento al congedo di paternità, gli ulteriori criteri direttivi sono:

- a) Congedo obbligatorio per il padre, non inferiore a 10 giorni lavorativi, nei primi mesi dalla nascita; a prescindere dallo stato civile o di famiglia del genitore lavoratore, all'anzianità lavorativa o di servizio; da comunicare con un ragionevole periodo di preavviso, sulla base dei CCNL sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi; garantito anche nella P.A. con eguali misure; estensione anche ai lavoratori autonomi, tenendo conto della specificità delle singole professioni.

L'incremento del congedo obbligatorio di paternità, dai 7 giorni previsti per l'anno 2020 (ex legge 27 dicembre 2019 n.160) a 10, in linea con la Direttiva di cui sopra, e che si auspica sia di ordine strutturale, è sicuramente importante dal punto di vista culturale ma del tutto insufficiente per promuovere l'obiettivo di condivisione delle responsabilità genitoriali tra madri e padri. Importante l'attenzione a che sia esteso anche nella P.A.

Articolo 5 (Delega al governo per incentivare il lavoro delle madri e l'armonizzazione dei tempi)

Delega al Governo (su proposta del Ministro della Famiglia e del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico) ad adottare entro 12 mesi uno o più decreti di riordino e rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile.

I criteri direttivi per l'esercizio della Delega sono:

- a) Indennità integrativa per le madri lavoratrici, erogata dall'INPS, per il periodo di rientro al lavoro dopo il congedo obbligatorio;
- b) Detraibilità o deducibilità per addetti ai servizi domestici e assistenza ai familiari assunti con contratto di lavoro subordinato, tenendo conto dell'applicazione degli indici della situazione economica equivalente delle famiglie;

La previsione sarebbe dovuta essere inserita in un più generale sostegno alle famiglie, in quanto collegarlo al lavoro delle madri può suggerire l'inopportuno collegamento al fatto che tali mansioni siano

esclusivamente in capo alle donne della famiglia. La previsione è oggi in parte già esistente, con particolari requisiti.

- c) Modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di astensione per malattia figlio;

E' una storica richiesta Cisl, quella di prevedere una copertura economica erga omnes all'astensione per "malattia figlio", oggi retribuita esclusivamente grazie all'intervento della contrattazione collettiva. I fondi contrattuali impegnati su questo potrebbero dunque essere rivolti ad ulteriori prestazioni per la famiglia.

- d) prevedere forme incentivanti per i datori di lavoro che applicano le clausole dei contratti collettivi nazionali, sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale che, nell'ambito di promozione dell'armonizzazione tra vita privata e lavoro, stabiliscono modalità di lavoro flessibile e con facoltà dei lavoratori di richiedere, secondo le previsioni dei medesimi contratti, il ripristino degli originari accordi contrattuali;

Importante accoglimento delle proposte sindacali, che potrebbe fare tesoro dell'esperienza maturata ai sensi del D.lgs.80 del 2015, anche prevedendo forme di incentivi automatici su modelli definiti congiuntamente con le parti sociali, sempre su base contrattuale.

- e) priorità al lavoro agile per genitori di figli con meno di 14 anni, secondo le modalità previste dai CCNL sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi;

Tale priorità è definita per il periodo emergenziale nel "Decreto rilancio", e qui opportunamente viene proposta strutturalmente, senza nessuna deroga all'istituto del lavoro agile e disciplinato dalla contrattazione.

- f) quota di riserva per nuove imprese start up femminili e accompagnamento nei primi due anni, del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Articolo 6 (Delega al governo per incentivare l'autonomia e il protagonismo giovanile)

Delega al Governo (su proposta del Ministro della Famiglia, di concerto con il Ministro per le politiche giovanili) ad adottare entro 24 mesi uno o più decreti di riordino e rafforzamento delle misure volte al sostegno delle famiglie per la formazione dei figli e il conseguimento dell'autonomia finanziaria.

I criteri direttivi per l'esercizio della Delega sono:

- a) detrazioni fiscali delle spese per acquisto di libri universitari per figli maggiorenni a carico, iscritti a un corso universitario;
- b) detrazioni fiscali per le spese di contratti di affitto di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti ad un corso universitario;
- c) agevolazioni fiscali per l'affitto prima casa per coppie formate da due soggetti non superiori ai 35 anni.

Pur condividendo le ragioni alla base dei sostegni alle famiglie operati con detrazioni fiscali "ad hoc" ricordiamo che sarebbe necessaria una razionalizzazione delle numerose "tax expenditures". Ricordiamo inoltre che non sempre il livello reddituale dei contribuenti è tale da consentire il pieno utilizzo delle detrazioni e quindi andrebbe almeno ripresa l'alternativa prevista all'articolo 3 comma 3.

Articolo 7 (Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi)

Gli schemi di decreto dovranno ricevere il parere delle Commissioni Parlamentari competenti entro 30 giorni o saranno comunque adottati. Se il parere cade nei 30 giorni precedenti la scadenza della Delega, quest'ultima viene prorogata di 90 giorni. Lo schema di decreto ex articolo 3 prevede il parere della

Conferenza Unificata entro 15 giorni dalla trasmissione, dopo quale termine il Governo può comunque procedere.

Entro 24 mesi dall'entrata in vigore dei decreti, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive.

Articolo 8 (Disposizioni finanziarie)

All'attuazione delle delega si provvede nei limiti del « Fondo assegno universale e servizi alla famiglia », con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, e delle risorse rinvenienti dall'abrogazione o modifica di misure a sostegno della genitorialità e inoltre da: detrazioni figli a carico, assegno per il nucleo familiare, assegno al nucleo familiare con tre figli minori, assegno di natalità, premio alla nascita, buono asilo nido, fondo sostegno alla natalità.

La questione delle fonti di finanziamento risulta particolarmente delicata, anche in ragione del fatto che riorganizzando il sistema delle Detrazioni fiscali per i figli a carico e l'Assegno al nucleo familiare si riunificano due strumenti che sono alimentati i primi dalla fiscalità generale ed i secondi da contributi provenienti dal mondo del lavoro.

Siamo d'accordo sulla semplificazione derivante dal superamento delle misure di natura sperimentale, provvisoria o parziale attualmente esistenti e tuttavia riteniamo che per il nuovo assegno universale vadano identificate delle solide fonti di finanziamento data la sua necessaria natura strutturale.