

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2006

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore MINARDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 FEBBRAIO 2003

—————

Disposizioni per la valorizzazione e lo sviluppo della famiglia
e per il sostegno della maternità e della paternità

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Le politiche sociali a favore della maternità e della paternità, così come quelle a favore della famiglia, sono state in Italia caratterizzate da un duplice orientamento. Da un lato esse hanno rivolto preminente attenzione alle aspettative e agli interessi di ciascuno dei genitori, considerati isolatamente, come soggetti avulsi dalla fitta trama di relazioni sociali in cui sono inseriti, dall'altro hanno privilegiato azioni settoriali riparatorie e sostitutive, per famiglie in situazioni di particolare disagio, ritenute inadeguate o assenti.

In entrambe le prospettive assunte, esse hanno tralasciato di considerare l'importanza di interventi e di azioni concrete in fase preventiva, di sostegno attivo per la costituzione e lo sviluppo dei nuclei familiari. È dunque venuto a mancare un reale sostegno ai giovani che devono affrontare i doveri e le necessità derivanti dal matrimonio e, per le famiglie già costituite, ai coniugi che debbano far fronte ai compiti e ai pesanti oneri genitoriali. È mancato finora, nel nostro paese, un impegno politico coordinato e penetrante volto a sostenere la genitorialità attiva, a promuovere i diritti della madre e del padre nel mondo del lavoro, a conciliare la scelta di costituire e sviluppare il nucleo familiare con l'impegno, gli obiettivi, le strategie di vita di ciascun individuo. Compresa dalle sollecitazioni che vengono dalla sfera privata e dalla realtà sociale, la famiglia rischia di non poter svolgere il ruolo equilibrante che è chiamata a sostenere, anche per l'inadeguatezza delle risposte sociali alle nuove realtà che l'individuo sta affrontando.

È invece avvertita da tempo la necessità di collegare il diritto dei genitori ad una maternità e paternità consapevole e più efficacemente tutelata, con una rete di iniziative di

sostegno che attengono al nucleo familiare, riconoscendo alla comunità familiare il ruolo insostituibile che essa ha per la riproduzione della vita, la crescita e l'educazione dei figli.

Le azioni a supporto della famiglia devono essere intese come un investimento sociale, come scelte volte ad ottimizzare e sviluppare risorse umane, oltre che economiche, che altrimenti possono irrimediabilmente disperdersi. La proclamazione astratta dei diritti e delle uguaglianze rischia peraltro di non essere efficace se ad essa non si affianca un'attenzione pragmatica per le realtà di fatto e i bisogni di entrambi i genitori, per l'individuazione dei fattori che frenano e impediscono lo sviluppo delle capacità genitoriali, o non promuovano il benessere e il sereno sviluppo del nucleo familiare, rimuovendo gli ostacoli più rilevanti.

Le recenti analisi offerte sulla tipologia e sul grado di coesione che si registra all'interno delle famiglie italiane mettono in evidenza la solidità, la forza integratrice, il ruolo di coesione che i rapporti parentali svolgono all'interno del nostro sistema, per lo sviluppo e la piena affermazione della persona e delle relazioni umane. La famiglia si rivela una istituzione fondamentale, il gruppo intermedio che riesce ad assicurare la prima e fondamentale rete di relazioni con altri individui, dalla cui qualità dipende complessivamente il benessere del singolo. Proporre una politica per la famiglia significa dunque colmare di fatto la distanza che il diritto positivo ha frapposto tra i diritti individuali e quelli politico sociali.

Malgrado la consapevolezza della insostituibile funzione svolta, sono molti i segnali che indicano le difficoltà in cui versa oggi questa istituzione, sottoposta a processi di deistituzionalizzazione, depotenziamento

funzionale, eccessiva pressione economica. La legislazione italiana appare, da questo punto di vista, insufficiente a garantire, sia alle persone che intendono costituire una famiglia, sia a quelle che hanno già compiuto questa scelta, facoltà e diritti in grado di sostenerle nei crescenti impegni di ordine educativo e negli oneri di carattere economico cui sono chiamate a rispondere.

Se in tutti i paesi europei l'età del matrimonio e quello della nascita del primo figlio si è progressivamente innalzata, nel nostro paese vi sono altri indicatori sociali che segnalano la progressiva perdita di desiderabilità dei legami familiari e dell'identità parentale, di scelta del ruolo genitoriale di cura e crescita dei figli.

L'alto tasso di progressivo invecchiamento della popolazione che caratterizza il nostro sistema ormai da qualche anno, ha messo in luce le resistenze e le ragioni che inducono i giovani a permanere sempre più a lungo nella famiglia di origine, a non contrarre il matrimonio o a ritardarne la data fino all'età matura, a privilegiare la scelta di una famiglia snella, senza figli o con un unico figlio.

Con il permanere di un mercato del lavoro rigido e una organizzazione del lavoro che privilegia la continuità della partecipazione lavorativa, molte donne italiane sono poste di fronte all'alternativa tra ruoli lavorativi, o comunque volti alla valorizzazione del loro capitale professionale e ruoli riproduttivi, che spesso segnano l'interruzione del percorso di crescita della professionalità e dell'attività lavorativa.

Oltre al fattore relativo al lavoro, molto accentuato per le donne, meno per gli uomini, il progressivo innalzamento dei costi per l'acquisizione dell'abitazione risulta il maggior ostacolo di ordine economico che si frappone alla formazione delle nuove unioni.

È questo dunque l'altro nodo che occorre sciogliere, sul quale occorre intervenire con decisione.

Infine, occorre rendere effettivo l'impegno sancito nell'articolo 31 della Costituzione, che riconosce alla Repubblica il compito di agevolare «con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi».

Al pari di quanto avviene nei maggiori paesi europei, devono essere previste più incisive agevolazioni fiscali e aiuti economici per i genitori chiamati a sostenere gli oneri derivanti dalla nascita dei figli.

L'esigenza di valorizzare e rafforzare la famiglia, avvertita da molte forze laiche e dalla Chiesa stessa, già nel 1994, con la proposta di una Carta dei diritti della famiglia, sottolineata recentemente anche dal Governo, con le motivazioni indicate nel Libro Bianco sul *Welfare*, richiede un impegno e un investimento strategico, volto ad eliminare le difficoltà messe brevemente in luce.

Il presente disegno di legge si propone dunque di riportare l'impegno normativo sul piano delle realizzazioni pragmaticamente individuate, incidendo sui fattori di immediato impatto rispetto ai problemi evidenziati (articolo 1).

Gli articoli 2 e 3 introducono significative modificazioni al regime dei congedi parentali e degli assegni dovuti durante il periodo di astensione obbligatoria e facoltativa, disciplinati rispettivamente dagli articoli 23, 34 e seguenti del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, contenente il testo unico delle disposizioni legislative in materia di maternità e paternità.

Attualmente, alle lavoratrici dipendenti che debbano astenersi obbligatoriamente dal lavoro è corrisposta una indennità giornaliera pari all'80 per cento della retribuzione. Con il provvedimento in esame, l'indennità da corrispondere per tale periodo è elevata al 100 per cento. Inoltre si modifica significativamente la disciplina del congedo parentale contenuta negli articoli 32 e 34 del citato testo unico, prolungando il periodo di astensione facoltativa di ulteriori nove mesi e prevedendo la corresponsione di un assegno più

alto rispetto a quello attualmente corrisposto, portando la riduzione dal 30 al 50 per cento della retribuzione. I genitori potranno quindi usufruire di un periodo di tempo della durata complessiva di dodici mesi dopo la nascita del figlio, con una decurtazione del reddito lavorativo in linea con quella prevista dalle legislazioni dei maggiori paesi europei. La novità più significativa attiene alla possibilità di ulteriore prolungamento del periodo di astensione facoltativa.

Si prevede che ciascuno dei genitori possa chiedere il prolungamento del congedo parentale fino al raggiungimento dei tre anni di vita del bambino. In tal caso, qualora il reddito individuale del genitore richiedente non superi l'importo del trattamento minimo di pensione corrisposto dall'assicurazione generale obbligatoria, è corrisposto alla lavoratrice o al lavoratore una indennità pari al 30 per cento della retribuzione. La mancata corresponsione dell'indennità, negli altri casi, è compensata, oltre che dal diritto alla conservazione del posto di lavoro, dal diritto a ricevere comunque un assegno mensile denominato «assegno di nascita», pari a 300 euro al mese per ciascun figlio. La disposizione che prevede tale beneficio è contenuta nell'articolo 5. L'assegno è corrisposto ai genitori fino al compimento dei tre anni di vita del bambino, per sostenere le spese dovute alla cura e alla crescita del figlio.

L'articolo 4 prevede ancora che, trascorso il periodo di astensione obbligatoria, i genitori possano chiedere, piuttosto che il congedo parentale, l'astensione dal lavoro soltanto parziale. Si incentiva in tal modo il ricorso al *part-time*, prevedendo che i contratti collettivi nazionali di lavoro disciplinino espressamente questa scelta, sia per la lavoratrice sia per il padre lavoratore. Si prevede anche l'ammissione allo svolgimento del telelavoro domiciliare, o a funzioni di ricerca e studio, ove compatibili con la permanenza nella residenza familiare, per un periodo massimo di un anno, secondo condizioni, termini e modi stabiliti in ciascun contratto col-

lettivo nazionale di categoria. In tal caso, il trattamento economico corrisposto è pari all'80 per cento della retribuzione media giornaliera del genitore che usufruisce di tale possibilità.

Le disposizioni contenute nell'articolo 6 prevedono che venga rilasciata ai genitori che abbiano più di due figli una apposita carta, contenente crediti familiari per un valore complessivo non superiore ai 900 euro, che può essere utilizzata per usufruire, per gli anni 2003, 2004, 2005, di servizi per i giovani e l'infanzia, che attengono alla formazione integrativa a quella scolastica, alle attività sportive dei figli, a quelle ricreative, erogati da organismi pubblici o privati, indicati da ciascun comune. Attualmente, vi sono molti comuni italiani, per un bacino di circa 7.000 utenti, che hanno introdotto dei *ticket* sociali per le mense, le medicine, gli acquisti scolastici dei bambini. In tal caso il beneficio è stato soltanto parziale, poiché il *ticket* ha assolto la funzione di *voucher*, consentendo alle amministrazioni locali di distribuire beni e servizi sociali senza accollarsene la gestione e la produzione, che sono rimaste ai privati. La proposta in esame invece è più incisiva e considera la somma indicata nella Carta familiare come un credito aperto a favore dei figli.

Adeguando il nostro ordinamento a quanto previsto nei maggiori paesi europei, si prevede, all'articolo 7 di elevare la misura della detrazione per carichi di famiglia, portandola a 88 euro per i genitori che abbiano un reddito anch'esso accresciuto, fino alla soglia massima oggi prevista dalla normativa in vigore.

Infine si incide sul problema più avvertito come ostativo dai giovani che intendono contrarre matrimonio e staccarsi dalla famiglia di origine, quello abitativo. L'articolo 8 prevede la concessione di mutui senza interessi, fino ad un importo pari a 50.000 euro, per i giovani che intendano contrarre matrimonio negli anni 2003, 2004, 2005 e per i coniugi, con uno o più figli, che inten-

dano acquistare la prima casa, il cui reddito non superi nel primo caso i 30.000 euro e nel secondo 50.000 euro all'anno. Coloro i quali poi, per la nascita di un figlio o per accogliere un genitore anziano, intendano acquistare una nuova unità immobiliare anche prima dello scadere del quinquennio previsto dalla legge 22 aprile 1982, n. 168, possono essere ammessi alle agevolazioni fiscali previste per l'acquisto della prima casa. Questo beneficio è concesso anche agli anziani che intendano acquistare una casa nello stesso stabile in cui risiede uno dei figli.

L'approccio con la realtà di fatto della famiglia non può che seguire politiche implementative. All'individuazione dei più impor-

tanti settori di intervento immediato deve corrispondere una successiva capacità di monitoraggio e di proposta, per integrare e correggere quanto è stato attuato. Per queste ragioni, si prevede la costituzione di un Osservatorio presso l'Istituto nazionale di previdenza sociale, con il compito di monitorare le situazioni di disagio familiare, le condizioni in cui possono non essere sufficienti gli interventi normativi intrapresi, i nuclei familiari a rischio. L'Osservatorio svolge compiti propositivi e di coordinamento, promuovendo forme di cooperazione con gli enti locali e con le regioni soprattutto in funzione di ricognizione di dati e diffusione di informazioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi e finalità)

1. Le disposizioni contenute nella presente legge sono volte a promuovere e sostenere la famiglia, favorendo la costituzione e lo sviluppo dei nuclei familiari e rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla piena esplicazione dei diritti relativi alla maternità e alla paternità.

Art. 2.

(Congedo parentale)

1. L'articolo 32 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, è sostituito dal seguente:

«Art. 32. - *(Congedo parentale)* - 1. Trascorso il periodo di congedo di maternità di cui al Capo III del presente testo unico, la madre lavoratrice ha diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi. Lo stesso diritto compete in alternativa al padre. I relativi congedi dei genitori non possono complessivamente eccedere il predetto limite.

2. Ciascuna lavoratrice o ciascun lavoratore può chiedere il prolungamento del congedo parentale fino al raggiungimento dei tre anni di vita del bambino fruendo del trattamento economico e normativo di cui all'articolo 34, comma 2, qualora ne ricorrano presupposti.

3. Ai fini dell'esercizio del diritto di cui al comma 1 e della facoltà di cui al comma 2,

il lavoratore è tenuto a dare comunicazione al datore di lavoro della opzione esercitata secondo le modalità e i criteri definiti dai contratti collettivi e comunque con un periodo di preavviso non inferiore ai trenta giorni.

4. I periodi di congedo parentale spettano al genitore richiedente anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto e sono computati nell'anzianità di servizio».

Art. 3.

(Trattamento economico e giuridico)

1. L'articolo 34 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, è sostituito dal seguente:

«Art. 34. - *(Trattamento economico e normativo)* - 1. Per i periodi di congedo parentale di cui al comma 1 dell'articolo 32 usufruiti dalle lavoratrici e dai lavoratori è dovuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione per un periodo massimo complessivo tra i genitori pari a sei mesi. L'indennità è calcolata secondo quanto previsto all'articolo 23 ad esclusione di quanto stabilito dal comma 2 dello stesso articolo.

2. Per i periodi di congedo parentale di cui al comma 2 dell'articolo 32 è dovuta una indennità pari al 30 per cento della retribuzione a condizione che il reddito individuale dell'interessato non superi l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria».

2. All'articolo 22, comma 1, del testo unico di cui al citato decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 165, le parole: «pari all'80 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «pari al 100 per cento».

Art. 4.

*(Lavoro a tempo parziale
e lavoro domiciliare)*

1. Dopo l'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 165, sono inseriti i seguenti:

«Art. 32-bis. - *(Lavoro a tempo parziale)* –
1. L'astensione dal lavoro prevista dall'articolo 32 può essere completa o parziale. Qualora la lavoratrice o il lavoratore chieda la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale deve farne istanza almeno quaranta giorni prima al datore di lavoro perché possano essere adottate le relative misure organizzative.

Art. 32-ter. - *(Telelavoro)* – 1. La lavoratrice o il lavoratore in alternativa al prolungamento del congedo parentale previsto dall'articolo 32-bis possono chiedere di essere ammessi per un periodo massimo continuativo di un anno allo svolgimento del telelavoro domiciliare secondo le norme dei contratti collettivi di lavoro o a funzioni di ricerca e di studio ove compatibili con la permanenza nella residenza familiare. Il trattamento economico corrisposto in questo caso è pari all'80 per cento della retribuzione.

2. I contratti collettivi nazionali disciplinano le condizioni i termini e le modalità per poter essere ammessi allo svolgimento di tali lavori».

Art. 5.

(Assegno di nascita)

1. Per ciascun figlio, fino al compimento dei tre anni di età, è corrisposto ai genitori, anche non lavoratori, un assegno mensile, per compiti educativi, di 300 euro al mese. Il beneficio è corrisposto, nel caso di separazione dei coniugi, al genitore affidatario.

2. L'Istituto nazionale della previdenza sociale provvede all'erogazione dell'assegno di

cui al comma 1, adottando le misure ritenute più efficienti per la sua corresponsione.

Art. 6.

(Credito familiare)

1. Ai genitori che abbiano più di due figli, di età compresa tra un mese e i dodici anni, sono riconosciuti crediti familiari per un valore complessivo non superiore ai 900 euro annui, da iscrivere in una apposita carta, rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze, che può essere utilizzata per usufruire, per gli anni 2003, 2004 e 2005, dei servizi pubblici o privati, svolti anche da organismi di utilità sociale senza fini di lucro, che attengono all'educazione, alla formazione integrativa, alle attività ricreative e sportive dei figli.

2. I crediti di cui al comma 1 sono riconosciuti alle famiglie che abbiano un reddito complessivo non superiore a 50.000 euro annui, secondo le modalità e i termini stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. I comuni, nell'ambito della propria autonomia, individuano i servizi pubblici di propria competenza ammessi al pagamento di cui al comma 2 e stabiliscono le modalità per la stipula degli accordi e delle convenzioni con i soggetti privati.

4. Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, ulteriori rispetto alle disponibilità delle somme iscritte in bilancio ai sensi dell'articolo 20 della legge 8 novembre 2000, n. 328, si provvede mediante corrispondente aumento del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Art. 7.

(Disposizioni in materia di oneri fiscali)

1. All'articolo 12, comma 1, lettera *b*), del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è aggiunto il seguente periodo: «A decorrere dal 1° gennaio 2004 la misura della detrazione è stabilita in 800 euro per ciascun figlio a carico qualora il reddito complessivo del contribuente non superi 46.481,12 euro».

2. Qualora i genitori non usufruiscano del congedo parentale previsto dall'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, come modificato dalla presente legge, le spese sostenute dai genitori per l'asilo nido dei bambini di età compresa fra i tre mesi e i due anni sono deducibili dall'imposta sul reddito delle persone fisiche.

3. Ai fini di quanto disposto nel comma 2 de presente articolo, all'articolo 10, comma 1, lettera *b*) del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dopo le parole: «legge 5 febbraio 1992, n. 104», sono inserite le seguenti: «nonché le spese sostenute per l'asilo nido per i figli di età compresa fra i tre mesi e i due anni».

Art. 8.

(Agevolazioni per l'acquisto dell'abitazione principale)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, promuove, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una apposita convenzione con l'Associazione bancaria italiana per la concessione di finanziamenti senza interessi, per un importo non superiore a 500.000 euro per ciascun beneficiario, ai gio-

vani che contraggano matrimonio entro il triennio 2003-2005, nonché ai nuclei familiari con uno o più figli, che intendano acquistare, entro gli anni 2003, 2004 e 2005 la prima casa, da destinare ad abitazione principale. Il beneficio è concesso ai giovani di età non superiore ai 34 anni che abbiano un reddito non superiore a 30.000 euro all'anno e ai nuclei familiari il cui reddito complessivo non superi 50.000 euro all'anno, che non abbiano usufruito di altre agevolazioni pubbliche per le medesime finalità. Per il finanziamento dei contributi è istituito un apposito Fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze, denominato «Fondo prima casa». Le informazioni che attengono ai requisiti e alle modalità di erogazione dei contributi, definiti nella convenzione, sono diffuse capillarmente presso ciascun istituto di credito e sul sito telematico dei ministeri interessati. Le modalità di presentazione delle domande, inviate anche telematicamente dagli interessati alle banche indicate nella convenzione, sono individuate con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro trenta giorni dalla stipula della convenzione.

2. I coniugi con più di due figli che, per adeguare l'abitazione principale alle accresciute dimensioni del nucleo familiare, intendono acquistare una nuova unità immobiliare già esistente o un immobile di nuova costruzione non di lusso, sono ammessi alle agevolazioni fiscali previste per l'acquisto della prima casa anche prima del decorso del termine di cinque anni previsto dalla legge 22 aprile 1982, n. 168.

3. Sono ammessi alle agevolazioni fiscali previste dalla vigente normativa per l'acquisto della prima casa le persone che abbiano superato i 70 anni di età, e intendano acquistare una abitazione nello stesso stabile in cui è situata l'abitazione principale di uno dei figli.

4. Con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni

dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i requisiti e le modalità per accedere alle agevolazioni previste dai commi 2 e 3 del presente articolo.

Art. 9.

(Osservatorio nazionale sulla famiglia)

1. Presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale è istituito un Osservatorio sulla famiglia, di seguito denominato: «Osservatorio», composto da un comitato scientifico di sei esperti di comprovata notorietà e competenza nel settore in esame, di cui almeno uno dell'Istituto stesso, con il compito di rilevare le tipologie delle famiglie sul territorio nazionale, le situazioni di disagio familiare, le condizioni di vita dei nuclei familiari a rischio, il reddito medio delle famiglie per tipologie nonché le iniziative intraprese dagli enti locali a sostegno della famiglia, anche con riferimento alle esperienze di altri paesi europei.

2. L'Osservatorio promuove forme di cooperazione con gli enti locali e le regioni per la rilevazione omogenea e capillare dei dati e delle informazioni che attengono alle iniziative intraprese dalle amministrazioni e dalle associazioni di volontariato, rilevando altresì la spesa complessiva sostenuta per gli interventi contenuti nella presente legge e nelle leggi di settore, formulando proposte di intervento volte a favorire e sostenere la costituzione e lo sviluppo delle famiglie, con particolare attenzione per le famiglie numerose. Le informazioni e i dati raccolti sono diffusi e resi disponibili tempestivamente ai cittadini con ogni mezzo ritenuto opportuno. Per l'espletamento delle proprie funzioni, l'Osservatorio può ritenere opportuno disporre indagini e studi settoriali, nell'ambito delle risorse disponibili.

3. Con regolamento emanato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è stabilita la composizione dell'Osservatorio e sono disciplinate le modalità del suo funzionamento.