

XVIII legislatura

A.S. 2459:

**"Deleghe al Governo per il sostegno e
la valorizzazione della famiglia"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Febbraio 2022

n. 291



servizio del bilancio
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2022). Nota di lettura, «A.S. 2459: "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia"(Approvato dalla Camera dei deputati)». NL291, febbraio 2022, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (<i>Deleghe al Governo: oggetto e principi e criteri direttivi generali</i>)	1
Articolo 2 (<i>Delega al Governo per il riordino e il rafforzamento delle misure di sostegno all'educazione dei figli</i>)	2
Articolo 3 (<i>Delega al Governo per la disciplina dei congedi parentali, di paternità e di maternità</i>)	7
Articolo 4 (<i>Delega al Governo per incentivare il lavoro femminile, la condivisione della cura e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro</i>)	15
Articolo 5 (<i>Delega al Governo per sostenere la spesa delle famiglie per la formazione dei figli e il conseguimento dell'autonomia finanziaria dei giovani</i>)	16
Articolo 6 (<i>Delega al Governo per sostenere e promuovere le responsabilità familiari</i>)	17
Articolo 7 (<i>Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi</i>)	18
Articolo 8 (<i>Disposizioni finanziarie</i>)	19

PREMESSA

Si premette che nella documentazione consegnata dal Governo alla V Commissione della Camera dei deputati il 18 novembre 2021¹, relativa ad alcuni aspetti critici inerenti al testo licenziato dalla Commissione di merito, sottolineati al fine di supportare l'esigenza, già espressa dalla RGS il giorno precedente, di espungere o modificare alcune disposizioni del medesimo testo A, viene affermato che, trattandosi di una legge delega in cui vengono enucleati solo i principi e i criteri generali della modifica normativa, non è possibile predisporre una RT che evidenzi l'impatto finanziario, per il quale si rinvia alla fase dell'emanazione dei decreti delegati.

Articolo 1

(Deleghe al Governo: oggetto e principi e criteri direttivi generali)

Il comma 1 afferma che la presente legge contiene disposizioni di delega al Governo per l'adozione, il riordino e il potenziamento di disposizioni volte 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 dei giovani nonché per favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro di entrambi i genitori e per sostenere, in particolare, il lavoro femminile.

Il comma 2 impone al Governo, nell'esercizio delle deleghe di cui al comma 1 del presente articolo, di attenersi, oltre ai principi e criteri direttivi specifici stabiliti dagli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 8, ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) 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;
- b) 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 l'equa condivisione dei carichi di cura tra i genitori, incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito nonché favorire con strumenti fiscali il rientro delle donne nel mercato del lavoro, in particolare dopo la maternità, nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato;
- c) 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 in relazione alle spese sostenute dalle famiglie ovvero attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolati allo scopo;
- d) prevedere l'introduzione di misure organizzative, di comunicazione e di semplificazione che favoriscano l'individuazione dei servizi offerti e l'accesso delle famiglie ai medesimi, anche con riguardo ai servizi offerti da enti del Terzo settore, dando attuazione a quanto previsto dalla legge n. 124 del 2015 (recante delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche);
- e) prevedere che le disposizioni di cui alle lettere da a) a d) siano attuate tenendo conto dell'eventuale condizione di disabilità delle persone presenti all'interno del nucleo familiare;

¹ V. CAMERA DEI DEPUTATI, Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari, [18 novembre 2021](#), pagina 63.

- f) 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 previsti ai sensi degli articoli 2, 3, 4, 5 e 6, secondo quanto previsto dall'articolo 8;
- g) assicurare il monitoraggio e la verifica dell'impatto degli interventi previsti dalla presente legge da parte dell'organismo aperto alla partecipazione delle associazioni familiari maggiormente rappresentative, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge n. 46 del 2021.

La RT relativa al testo iniziale nulla aggiunge al contenuto dell'articolo, mentre la documentazione depositata dal Governo in data 18 novembre 2021 presso la V Commissione della Camera dei deputati, alla quale si farà più volte riferimento, in particolare nell'analisi dell'articolo 3, non si sofferma sulle presenti disposizioni.

Al riguardo, si sottolinea la potenziale onerosità - sia pur verosimilmente di entità contenuta - del criterio di delega recato dalla lettera d).

Sulle lettere b) e c) non si hanno osservazioni da formulare. La genericità dei principi e dei criteri direttivi non consente di poter svolgere al momento una quantificazione dei possibili oneri associati alle disposizioni attuative che dovranno trovare la loro quantificazione e copertura finanziaria in occasione del recepimento².

In ogni caso, si rappresenta che l'emanazione dei decreti delegati, nell'attenersi ai principi e criteri di delega qui specificamente indicati dovrà avvenire comunque anche nel rispetto dei vincoli finanziari di cui all'articolo 8, come disposto dall'alinea del comma 2.

Articolo 2

(Delega al Governo per il riordino e il rafforzamento delle misure di sostegno all'educazione dei figli)

Il comma 1 reca la delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le pari opportunità e 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 il Ministro della cultura, con il Ministro dell'università e della ricerca, con il Ministro per le disabilità e con il Ministro per le politiche giovanili, uno o più decreti legislativi per il riordino e il rafforzamento delle misure di sostegno all'educazione dei figli.

Il comma 2 stabilisce che nell'esercizio della delega, in aggiunta ai principi e criteri direttivi generali al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- alla lettera a), la garanzia in tutto il territorio nazionale, in forma progressiva, dell'istituzione, del sostegno e del rafforzamento dei servizi socio-educativi per l'infanzia e per l'adolescenza,

² Si riporta di seguito quanto previsto dall'art. 17, comma 2 della L. n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica): "*Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.*"

dei servizi educativi per l'infanzia, di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n.65, e delle scuole dell'infanzia, al fine di assicurare alle famiglie parità nelle condizioni di accesso e pari opportunità per la crescita dei figli, nonché misure di contrasto della povertà educativa minorile, in particolar modo nelle zone ad alto rischio, quali le periferie urbane e le aree interne;

- alla lettera b) la previsione di 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, secondo i requisiti di accreditamento previsti dalla normativa vigente, e delle scuole dell'infanzia, nonché mediante l'introduzione di servizi di supporto, anche individuale, presso le rispettive abitazioni per le famiglie con figli di età inferiore a sei anni;
- alla lettera c) la previsione di servizi per l'infanzia di cui al presente comma possano essere erogati anche con modelli gestionali e strutturali flessibili, in grado di tenere conto delle varie esigenze dei genitori, di ottimizzare i costi e di coinvolgere attivamente i loro fruitori e la comunità locale;
- alla lettera d) la previsione di ulteriori misure di sostegno e contributi vincolati alle famiglie per le spese sostenute per i figli con disabilità, con patologie fisiche o psichiche invalidanti, compresi i disturbi del comportamento alimentare, ovvero con disturbi specifici dell'apprendimento o con bisogni educativi speciali, comprese le spese di cura e di riabilitazione e per attività terapeutiche e ricreative svolte da soggetti accreditati, fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado;
- alla lettera e) la previsione di misure di sostegno alle famiglie per le spese sostenute per i figli in relazione a viaggi di istruzione, all'iscrizione annuale o all'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, di teatro e di musica
- alla lettera f) la razionalizzare delle misure di sostegno alle famiglie per le spese sostenute per i figli in relazione all'acquisto di libri, diversi da quelli di cui alla lettera g), 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, anche in raccordo con le misure di sostegno alla diffusione della cultura già previste dalla legislazione vigente, quali la carta elettronica di cui all'articolo 1, comma 357, della legge 27 dicembre 2019, n.160, e la carta della cultura di cui all'articolo 6 della legge 13 febbraio 2020, n.15;
- alla lettera g) nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, la previsione del potenziamento delle misure di sostegno alle famiglie meno abbienti per l'acquisto dei libri di testo per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, anche attraverso l'utilizzo della piattaforma telematica dell'assegno unico e universale, di cui alla legge 1° aprile 2021, n.46, ai fini dell'efficace e tempestivo accesso ai benefici da parte di tutti i nuclei familiari aventi diritto; prevedere, altresì, meccanismi idonei a consentire alle famiglie meno abbienti l'accesso unitario e integrato alle misure statali e regionali per il diritto allo studio, sulla base di appositi atti convenzionali con gli enti territoriali interessati;
- alla lettera h) la previsione di ulteriori misure di sostegno alle famiglie per le spese relative all'acquisto di beni e servizi informatici destinati ai figli a carico che frequentano la scuola primaria e secondaria di primo e di secondo grado e che non beneficiano di altre forme di sostegno per l'acquisto di materiale didattico;
- alla lettera i) del comma in esame prevede specifici benefici fiscali aggiuntivi per le forme di welfare aziendale individuate dalla contrattazione collettiva aziendale aventi ad oggetto misure di sostegno all'educazione e alla formazione dei figli nonché alla tutela della loro salute, anche mediante appositi strumenti assicurativi.

- alla lettera l) la previsione che i benefici e le prestazioni di cui al presente comma siano corrisposti 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;
- alla lettera m) la previsione che le disposizioni delle lettere da a) a c) e da e) ad i) siano attuate tenendo conto delle esigenze specifiche in caso di presenza di una o più persone con disabilità all'interno del nucleo familiare e considerando tra le spese rilevanti ai fini delle predette disposizioni anche quelle legate a servizi, attività e prestazioni di accompagnatori, assistenti personali, educatori o altri operatori in favore della persona con disabilità.

La RT si limita ribadire che le norme prevedono che le misure ivi previste siano attuate nell'ambito delle risorse disponibili e nei limiti di spesa programmati ai sensi dell'articolo 8.

In particolare, le risorse delle quali si prevede l'utilizzo, oltre ad eventuali altre risorse indicate dai successivi decreti legislativi, sono quelle iscritte a valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 339, legge 27 dicembre 2019, n. 160, nonché le risorse rivenienti dalla modificazione o abrogazione delle seguenti misure:

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

Si prevedono, inoltre, ulteriori risorse, nell'ambito di una più ampia riforma del sistema fiscale, rinvenienti dalla modificazione e la abrogazione delle seguenti misure:

- 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;
- assegno per il nucleo familiare, previsto dall'articolo 2 del 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 delle norme concernenti gli assegni familiari, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797;

- detrazione delle spese documentabili per i contratti di affitto degli studenti universitari fuori sede prevista dall'articolo 15, comma 1, lettera i-*sexies*), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917.

Sull'articolo 8, comma 2, infine, certifica che ivi si prevede che, qualora i decreti legislativi comportanti nuovi o maggiori oneri non trovino compensazione al proprio interno o nelle risorse di cui al comma 1, essi possano essere emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie

Al riguardo, va evidenziato che la RT non fornisce alcuna indicazione - sia pure solo di massima - in merito all'ammontare delle risorse da destinare alle misure contemplate dalle lettere del comma 2, né sulla platea dei potenziali beneficiari e tantomeno sulla gamma degli interventi di spesa che sono conseguentemente previsti, sia *una tantum* che in ragione annua, né in relazione alla copertura dei fabbisogni di risorse umane e strumentali necessari a dare concreta attuazione alle misure che sono ivi previste in capo alle Amministrazioni di volta in volta interessate.

In proposito, ribadendo quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità, laddove si prescrive che le leggi di delega debbano di norma accompagnarsi sempre anche all'indicazione dei mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi, ivi prevedendosi la sola eccezione di deleghe per la "complessità" della materia trattata, si rileva che, per la delega in esame, sembrerebbe necessario soffermarsi sin d'ora, in particolare, su alcuni dei criteri direttivi specifici indicati, per cui si prefigurano cospicui ed articolati interventi di spesa, con il coinvolgimento sia delle Amministrazioni centrali che di quelle territoriali, dei vari livelli di governo

In tale prospettiva, sarebbero utili maggiori informazioni in ordine alle concrete modalità e alle soluzioni procedurali attraverso cui si intende procedere all'ampliamento della gamma di servizi volti al sostegno delle famiglie per i loro fabbisogni formativi dei figli e in relazione alla cronologia degli interventi.

In particolare, va sottolineato che alla lettera a), è previsto l'obiettivo di assicurare, in tutto il territorio nazionale, in forma "progressiva", l'istituzione, il sostegno ed il rafforzamento dei servizi socio-educativi per l'infanzia e per l'adolescenza e dei servizi educativi per l'infanzia, nonché delle scuole dell'infanzia, per cui si può sin d'ora ragionevolmente prevedere che gli interventi interesseranno sia l'Amministrazione scolastica statale, che quella riferibile alle Amministrazioni territoriali (comuni e province).

Quanto alla lettera b), è stabilito che dovrà procedersi all'approntamento di misure di sostegno finanziario alle famiglie destinate a coprire, anche per l'intero ammontare - il costo delle rette ai servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, nonché mediante l'introduzione di non meglio precisati "servizi di supporto", presso le rispettive abitazioni per le famiglie con figli di età inferiore a sei anni, si può ragionevolmente prevedere che la gamma degli interventi prefiguri il prevalente

coinvolgimento dei servizi sociali e, pertanto, delle Amministrazioni territoriali preposte (Comuni). Ad ogni modo, sembrerebbero indispensabili anche primi dati circa la platea dei nuclei familiari potenziali beneficiari di tali misure e dell'ammontare di risorse necessario a coprire le rette.

Per quanto attiene al criterio di delega di cui alla lettera d), sarebbe opportuna un'indicazione, perlomeno di massima, del valore monetario del complesso dei benefici e sostegni che si intende garantire alle famiglie con figli disabili nei termini prospettati dalla disposizione stessa, fornendo altresì una stima della platea coinvolta.

In merito alla lettera e), laddove sono invece previste misure di sostegno alle famiglie per alcune spese sostenute per i figli (in particolare, in relazione a viaggi di istruzione, all'iscrizione annuale o all'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, di teatro e di musica) andrebbero richiesti sin d'ora ulteriori ragguagli in merito alle concrete modalità attraverso cui si intende procedere nell'attuazione della delega, ovvero, se attraverso il riconoscimento di contribuzioni dirette o mediate di detrazioni fiscali *ad hoc* per i genitori, atteso che la diversa configurazione della misura potrà avere un differente impatto distributivo e registrare una diversa incidenza sulla platea dei beneficiari.

Sui criteri di delega previsti alla lettera f), ivi trattandosi della previsione del coordinamento con misure analoghe già previste dalla normativa vigente, quali la carta elettronica di cui all'articolo 1, comma 357, della legge 27 dicembre 2019, n.160, e la Carta della cultura di cui all'articolo 6 della legge 13 febbraio 2020, n.15, non ci sono particolari osservazioni.

Sulla lettera g), laddove è previsto il potenziamento delle misure di sostegno alle famiglie meno abbienti per l'acquisto dei libri di testo per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, anche attraverso l'utilizzo della piattaforma telematica dell'assegno unico e universale, di cui alla legge 1° aprile 2021, n.46, ai fini dell'efficace e tempestivo accesso ai benefici da parte di tutti i nuclei familiari aventi diritto, prevedendosi meccanismi idonei a consentire alle famiglie meno abbienti l'accesso unitario e integrato alle misure statali e regionali per il diritto allo studio, sulla base di appositi atti convenzionali con gli enti territoriali interessati, andrebbero richieste indicazioni in merito all'eventuale onerosità di tali convenzioni.

Quindi sulla lettera h), circa la previsione di ulteriori misure di sostegno alle famiglie per le spese relative all'acquisto di beni e servizi informatici destinati ai figli a carico che frequentino la scuola primaria e secondaria di primo e di secondo grado, e che non beneficino di altre forme di sostegno per l'acquisto di materiale didattico, andrebbero sin d'ora forniti primi elementi informativi in merito alla platea dei nuclei familiari che risulterebbero interessati e al valore medio della misura di sostegno.

Per tutti gli interventi, infine, posto che la lettera m) prevede che le disposizioni siano attuate tenendo conto delle esigenze specifiche in caso di presenza di una o più persone con disabilità all'interno del nucleo familiare e considerando tra le spese rilevanti ai fini delle predette disposizioni anche quelle legate a servizi, attività e

prestazioni di accompagnatori, assistenti personali, educatorio altri operatori in favore della persona con disabilità, andrebbero forniti primi elementi conoscitivi circa la potenziale platea dei nuclei familiari interessati da tale condizione.

Articolo 3

(Delega al Governo per la disciplina dei congedi parentali, di paternità e di maternità)

Il comma 1 delega il Governo ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le pari opportunità e 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 con l'Autorità politica delegata per gli affari europei, uno o più decreti legislativi per l'estensione, il riordino e l'armonizzazione della disciplina relativa ai congedi parentali e di paternità. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 33 della legge n. 104 del 1992, e dall'articolo 42 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001, fatte salve disposizioni di maggior favore.

Il comma 2 impone al Governo, nell'esercizio della delega di cui al comma 1 del presente articolo, di attenersi, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 1, con riferimento alla disciplina dei congedi parentali, ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- a) prevedere per i genitori lavoratori la possibilità di usufruire dei congedi parentali fino al compimento di un'età del figlio in ogni caso non superiore a 14 anni;
- b) introdurre modalità flessibili nella gestione dei congedi parentali, compatibilmente con le forme stabilite dai contratti collettivi di lavoro applicati al settore, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, tenendo conto della specificità dei nuclei familiari monogenitoriali;
- c) 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 ciascun figlio, per i colloqui con gli insegnanti e per la partecipazione attiva al percorso di crescita dei figli;
- d) prevedere che i permessi per le prestazioni specialistiche per la tutela della maternità, rientranti nei livelli essenziali di assistenza ai sensi dell'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, eseguite durante l'orario di lavoro, possano essere riconosciuti, al fine di assistere la donna in stato di gravidanza, al coniuge, al convivente ovvero a un parente entro il secondo grado;
- e) stabilire un periodo minimo, non inferiore a due mesi, di congedo parentale non cedibile all'altro genitore per ciascun figlio, prevedendo altresì forme di premialità nel caso in cui tali congedi siano distribuiti equamente fra entrambi i genitori;
- f) prevedere misure che favoriscano l'estensione della disciplina relativa ai congedi parentali anche ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti.

Il comma 3 impone al Governo, nell'esercizio della delega di cui al comma 1 del presente articolo, di attenersi, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 1, con riferimento alla disciplina del congedo di paternità e di maternità, ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- a) prevedere un periodo di congedo obbligatorio per il padre lavoratore nei primi mesi dalla nascita del figlio, di durata significativamente superiore rispetto a quella prevista a legislazione vigente, compatibilmente con le risorse disponibili di cui all'articolo 8, comma 1;
- b) favorire l'aumento dell'indennità obbligatoria per il congedo di maternità;
- c) prevedere che il diritto al congedo di paternità sia concesso a prescindere dallo stato civile o di famiglia del padre lavoratore;

- d) prevedere che il diritto al congedo di paternità non sia subordinato a una determinata anzianità lavorativa e di servizio;
- e) prevedere un ragionevole periodo di preavviso al datore di lavoro per l'esercizio del diritto al congedo di paternità, sulla base dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- f) prevedere che il diritto al congedo di paternità sia garantito a parità di condizioni anche per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni con misure uguali rispetto a quelle garantite per i lavoratori del settore privato;
- g) prevedere misure che favoriscano l'estensione della disciplina relativa al congedo di paternità anche ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti.

Il comma 4 dispone che i benefici di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo sono riconosciuti nell'ambito delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 8, anche prevedendone l'attuazione in forma progressiva.

La RT non si sofferma specificamente sul presente articolo, limitandosi a ribadire il contenuto del comma 4. Informazioni e dati aggiuntivi sono stati tuttavia predisposti dall'INPS e forniti dal rappresentante del Governo nella seduta del 18 novembre 2021 presso la V Commissione della Camera dei deputati³.

In relazione al comma 2, lettera a), l'INPS ricorda che i periodi di congedo parentale fruiti nell'arco temporale dagli 8 anni ai 12 anni di vita del bambino, oppure dagli 8 anni ai 12 anni dall'ingresso in famiglia del minore adottato o affidato non sono in alcun caso indennizzati. L'estensione di tale congedo ai 14 anni di vita del figlio pertanto comporta ulteriori maggiori oneri rispetto alla normativa vigente solo con riferimento al riconoscimento della copertura figurativa di periodi di congedo parentale fruiti oltre il 12° anno di vita e non riguarda quindi la prestazione.

Sulla base dei dati desunti dagli archivi gestionali dell'INPS sono state stimati circa 10.000 potenziali beneficiari annui di congedo parentale oltre il 12° anno di vita del bambino.

La durata media del periodo di congedo è stata ipotizzata pari a un mese per ciascun beneficiario.

La copertura figurativa è stata commisurata alla retribuzione convenzionale prevista dalla normativa vigente, ossia un valore retributivo pari al 200% dell'importo massimo dell'assegno sociale⁴.

Tale importo mensile, pari a 460,28 euro nel 2021, è stato opportunamente rivalutato, fino all'anno 2024, sulla base dei parametri contenuti nella NADEF 2021 e, per il periodo successivo, sulla base delle variabili macroeconomiche riportate nella Conferenza dei servizi tenutasi a luglio 2021.

Di seguito si riportano gli oneri per il periodo 2022-2031:

³ V. CAMERA DEI DEPUTATI, Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari, [18 novembre 2021](#), pagina 64.

⁴ V. <https://www.inps.it/Circolari/Circolare%20numero%20139%20del%2017-07-2015.htm> e l'articolo 35, comma 2, del decreto legislativo n. 151 del 2001.

Lavoratori dipendenti del settore privato – Estensione congedo parentale fino a 14 anni di vita bambino - Maggior onere per copertura figurativa - Valutazione oneri

(milioni di euro)

Anno	Maggior onere per copertura figurativa
2022	3,1
2023	3,1
2024	3,2
2025	3,2
2026	3,3
2027	3,3
2028	3,4
2029	3,4
2030	3,5
2031	3,6

In relazione al comma 2, lettera f), si ricorda che il congedo parentale è un periodo di astensione facoltativo dal lavoro, concesso alle lavoratrici autonome madri per ogni figlio. Durante il periodo di assenza dal lavoro per congedo parentale la lavoratrice percepisce un'indennità economica sostitutiva del reddito da lavoro.

Il congedo parentale spetta a condizione che le lavoratrici autonome abbiano effettuato il versamento dei contributi relativi al mese precedente quello in cui ha inizio il congedo (o una frazione di esso) e che vi sia l'effettiva astensione dall'attività lavorativa. Il congedo parentale non spetta attualmente ai padri lavoratori autonomi.

Per le lavoratrici autonome il congedo parentale spetta per un massimo di tre mesi da fruire entro il primo anno di vita del bambino o dall'ingresso in famiglia, in caso di adozione o affidamento, del bambino.

Nel caso di parto, adozione o affidamento plurimo il diritto al congedo parentale è previsto per ogni bambino alle condizioni sopra indicate.

L'indennità corrisposta è pari al 30% della retribuzione convenzionale giornaliera stabilita annualmente dalla legge a seconda della categoria di appartenenza.

La norma in esame estende il congedo parentale ai padri lavoratori autonomi e professionisti.

La stima dei maggiori oneri derivanti dalla norma in esame è stata condotta solo sulla platea dei lavoratori autonomi.

Ai fini della quantificazione sono state utilizzate le seguenti basi tecniche desunte dagli archivi gestionali dell'INPS:

- lavoratori dipendenti privati: numero di beneficiari di congedo parentale relativi alla generazione di nati 2013 che hanno fruito di congedo parentale nei primi 6 anni di vita del bambino distintamente per uomini e donne per numero di giornate (inferiori a 60 e maggiori/uguali a 60 giornate);
- lavoratori autonomi: numero di beneficiarie di congedo parentale relativi alla generazione di nati 2017 che hanno fruito di congedo parentale nel primo anno di vita.

Di seguito le platee estrapolate:

LAVORATORI DIPENDENTI

Generazione nati 2014 Lav.dip	Giorni congedo >= 60		Giorni congedo < 60		Totale	
	Beneficiari	Giornate di congedo	Beneficiari	Giornate di congedo	Beneficiari	Giornate di congedo
Donne	121.083	155	17.005	31	138.088	139
Uomini	8.742	128	12.389	23	21.131	66
Totale	129.825	153	29.394	28	159.219	130

LAVORATORI AUTONOMI

Le retribuzioni medie giornaliere considerate ai fini del calcolo sono pari a:

- lavoratori dipendenti privati: sono state desunte dai dati degli osservatori statistici e sono pari nel 2019 a 74 euro per le donne e a 102 euro per gli uomini;
- lavoratori autonomi: reddito medio convenzionale nel 2019 pari a 48,98 euro;

Le retribuzioni sono state rivalutate sulla base dei parametri contenuti nella NADEF 2021.

Si è ipotizzato per i lavoratori autonomi la stessa frequenza di fruizione dei congedi parentali dei padri lavoratori dipendenti.

Il maggior onere derivante dalla norma in esame è riportato nella tabella seguente.

Maggiori oneri derivanti dalla estensione del congedo parentale ai padri lavoratori autonomi

(+ effetti positivi per la finanza pubblica; – effetti negativi per la finanza pubblica)
(Importi in milioni di euro)

Anno	Prestazione	Copertura figurativa	Totale
2022	-0,1		-0,1
2023	-0,1		-0,1
2024	-0,1		-0,1
2025	-0,1		-0,1
2026	-0,1		-0,1
2027	-0,1		-0,1
2028	-0,1		-0,1
2029	-0,1		-0,1
2030	-0,1		-0,1
2031	-0,1		-0,1

In relazione al comma 3, lettera a), si premette che la stima è stata effettuata sulla base di un progressivo aumento del congedo di paternità fino a 90 giorni lavorativi, il che non è tuttavia previsto dalla disposizione, che mira soltanto ad allungare l'attuale periodo di congedo obbligatorio, senza fissare termini perentori.

La stima è stata effettuata partendo dalle basi tecniche contenute nella RT relativa all'articolo 33 del disegno di legge iniziale del bilancio per l'anno 2022. Si è stimato il maggior onere ipotizzando la concessione di 90 giornate di congedo di paternità a partire dal 2022, anziché di 10 come previsto dalla citata legge di bilancio.

Le retribuzioni sono state rivalutate sulla base dei parametri contenuti nella NADEF 2021.

Maggior onere derivante dall'aumento della durata del congedo di paternità a 90 gg

*(+ effetti positivi per la finanza pubblica; – effetti negativi per la finanza pubblica)
(Importi in milioni di euro)*

Anno	Congedo obbligatorio (90 gg)		
	Prestazione	Copertura figurativa	Totale
2022	-861,5	-284,3	-1.145,8
2023	-877,0	-289,4	-1.166,4
2024	-892,8	-294,6	-1.187,4
2025	-908,9	-299,9	-1.208,8
2026	-925,3	-305,3	-1.230,6
2027	-942,0	-310,9	-1.252,9
2028	-959,0	-316,5	-1.275,5
2029	-976,3	-322,2	-1.298,5
2030	-993,9	-328,0	-1.321,9
2031	-1.011,8	-333,9	-1.345,7

In relazione al comma 3, lettera b), si premette che la stima è stata effettuata assumendo un progressivo aumento del congedo di maternità fino alla totale copertura da parte dello Stato, mentre in realtà il criterio di delega si limita a prevedere l'aumento dell'indennità obbligatoria per il congedo di maternità.

Ai fini della determinazione del maggior onere derivante dalla norma per il settore privato, non esistendo nel bilancio dell'INPS una contabilizzazione distinta tra il congedo di maternità ed il congedo parentale, si è proceduto, attraverso i dati presenti sugli archivi dell'istituto per l'anno 2020, ad una quantificazione della quota parte del congedo di maternità obbligatorio.

Di seguito si riportano le basi tecniche utilizzate ai fini delle stime:

N° maternità obbligatorie nell'anno 2020 (dati provvisori): 271.100;

N° medio mesi congedo di maternità fruiti 2019: 4,2;

Retribuzione media mensile 2020 delle madri: 1.526 euro.

Le retribuzioni sono state rivalutate sulla base dei parametri contenuti nella NADEF 2021.

Nella tabella seguente sono esplicitati gli effetti finanziari derivanti dall'applicazione dell'articolo in esame.

Maggiori oneri derivanti dall'aumento della misura della maternità obbligatoria al 100%

(+ effetti positivi per la finanza pubblica; – effetti negativi per la finanza pubblica)
(Importi in milioni di euro)

Anno	Maternità 80% (normativa vigente)			Maternità 100%			Maggior onere		
	Indennità	Copertura figurativa	Totale	Indennità	Copertura figurativa	Totale	Indennità	Copertura figurativa	Totale
2022	-1.431,9	-590,7	-2.022,6	-1.789,9	-590,7	-2.380,6	-358,0	0,0	-358,0
2023	-1.457,7	-601,3	-2.059,0	-1.822,1	-601,3	-2.423,4	-364,4	0,0	-364,4
2024	-1.485,4	-612,7	-2.098,1	-1.856,8	-612,7	-2.469,5	-371,4	0,0	-371,4
2025	-1.513,6	-624,4	-2.138,0	-1.892,0	-624,4	-2.516,4	-378,4	0,0	-378,4
2026	-1.542,4	-636,2	-2.178,6	-1.928,0	-636,2	-2.564,2	-385,6	0,0	-385,6
2027	-1.571,8	-648,4	-2.220,2	-1.964,8	-648,4	-2.613,2	-393,0	0,0	-393,0
2028	-1.601,6	-660,7	-2.262,3	-2.002,0	-660,7	-2.662,7	-400,4	0,0	-400,4
2029	-1.632,1	-673,2	-2.305,3	-2.040,1	-673,2	-2.713,3	-408,0	0,0	-408,0
2030	-1.663,0	-686,0	-2.349,0	-2.078,8	-686,0	-2.764,8	-415,8	0,0	-415,8
2031	-1.694,6	-699,0	-2.393,6	-2.118,3	-699,0	-2.817,3	-423,7	0,0	-423,7

In relazione al comma 3, lettere c) e d), l'INPS rappresenta che le condizioni imposte dalle disposizioni in esame (ovvero l'assenza di discriminazioni per lo stato civile o di famiglia del padre lavoratore e il non subordinare il congedo di paternità a una determinata anzianità lavorativa) sono già previste nell'ordinamento vigente.

In relazione al comma 3, lettera g), la documentazione depositata afferma che la stima è riferita ai soli lavoratori autonomi e ai fini della determinazione dell'onere derivante dalla concessione del congedo di paternità sono state utilizzate le seguenti basi tecniche:

N° maternità obbligatorie nell'anno 2020 (dati provvisori): 14.200 (5.000 Artigiani, 8.000 Commercianti, 1.300 CDCM);

Retribuzione giornaliera 2021: Artigiani e Commercianti 48,98 euro e CDCM 43,57;

Percentuale di commisurazione rispetto alla retribuzione: 100%;

Durata indennità di paternità: 90 giorni.

Si ipotizza lo stesso peso percentuale di congedo di paternità dei lavoratori autonomi rispetto al totale delle maternità obbligatorie riscontrato per i lavoratori dipendenti (pari a circa il 50%). Pertanto, la platea annua delle paternità dei lavoratori autonomi è stata stimata in circa 7.100 unità.

Le stime sono state rivalutate sulla base dei parametri contenuti nella NADEF 2021.

Maggiori oneri derivanti dalla estensione del congedo di paternità ai lavoratori autonomi

(+ effetti positivi per la finanza pubblica; - effetti negativi per la finanza pubblica)

(Importi in milioni di euro)

Anno	Maggiore onere per paternità obbligatoria lavoratori autonomi 3 mesi al 100%
2022	-29,1
2023	-32,1
2024	-32,5
2025	-33,0
2026	-33,6
2027	-34,2
2028	-34,8
2029	-35,4
2030	-36,0
2031	-36,7

Al riguardo, nell'evidenziare che quasi tutti i criteri di delega appaiono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri e che, con riferimento alle lettere a) del comma 2 (innalzamento da 12 a 14 anni dell'età massima del figlio entro la quale si possono fruire i congedi parentali - va comunque evidenziato che la disposizione è stata corretta in questi termini per recepire i rilievi della RGS, atteso che la versione precedente prevedeva l'estensione temporale "fino al compimento del quattordicesimo anno di età del figlio"), c) del comma 2 (permesso retribuito per colloqui con gli insegnanti), f) del comma 2 (estensione della disciplina dei congedi parentali ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti), a) del comma 3 (allungamento del periodo di congedo obbligatorio per il padre lavoratore), b) del comma 3 (aumento dell'indennità obbligatoria per il congedo di maternità) e g) del comma 3 (estensione del congedo di paternità ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti), tale evenienza appare inevitabile se non si intende disattendere perlomeno la *ratio* dei relativi criteri di delega, che non sembrano presentare margini di flessibilità sufficienti per essere attuati senza determinare in concreto nuovi o maggiori oneri, si rinvia alle osservazioni formulate in relazione all'articolo 8.

Rispetto ai dati e alle quantificazioni fornite dalla documentazione resa disponibile il 18 novembre si rileva quanto segue.

In relazione al comma 2, lettera a), sulla base dei dati forniti e delle ipotesi assunte, che appaiono corretti o prudenziali, gli oneri appaiono correttamente stimati.

In relazione al comma 2, lettera f), si rileva che le stime e i dati forniti inducono a ritenere che il beneficio medio dovrebbe attestarsi intorno ai 1.350 euro complessivi *pro capite* in presenza di un congedo integralmente fruito.

Considerando pari a circa 20.000 le maternità annue per lavoratrici autonome e libere professioniste, ipotizzando un ricorso all'istituto come quello riscontrato fra le lavoratrici dipendenti (pari a circa la metà delle madri potenzialmente interessate), un rapporto di beneficiari uomini/donne pari a quello registrato per i lavoratori dipendenti (1/7 circa) e un rapporto fra le rispettive durate dei periodi di congedo anch'esso pari a quello per i lavoratori dipendenti (circa 1/2), sembra emergere un onere annuo pari a

circa 900.000 euro, rispetto ai 100.000 riportati dall'INPS. Anche se gli importi sono comunque contenuti in valore assoluto e se va rilevato che l'INPS limita espressamente la sua analisi ai soli lavoratori autonomi (per cui l'onere riportato dall'INPS andrebbe aumentato del 40% circa), la discrasia appare netta e andrebbe approfondita, potendosi soltanto ipotizzare che almeno una parte di essa sia ascrivibile a una durata media del congedo inferiore a quella assunta per la presente verifica (1,5 mesi). Metodologicamente va osservato che l'INPS afferma di aver tenuto conto del numero di beneficiarie lavoratrici autonome di congedo parentale relative alla generazione di nati nel 2017 che hanno fruito di congedo parentale nel primo anno di vita, ma omette poi di riportare tale dato.

In relazione al comma 3, lettera a), si osserva che, alla luce della metodologia di calcolo adottata, fondata sulla riparametrazione a 90 giorni dell'onere per l'istituto in esame derivante dall'introduzione di un congedo di paternità a 10 giorni prevista dall'ultima legge di bilancio, gli oneri riportati sembrano sottostimati. Infatti, nella RT relativa all'appena citata estensione del congedo l'onere per prestazioni era quantificato in 114 milioni di euro per il 2022, mentre la stima per i previsti 90 giorni ammonta a 861,5 milioni di euro, a fronte dei 1.026 teoricamente attesi. Analoghe differenze si riscontrano per gli anni successivi e in termini di copertura figurativa. Va comunque osservato che - sulla base dei dati riferibili agli anni precedenti - sembrerebbe emergere una tendenza alla riduzione dell'aumento dell'onere per ogni giornata aggiuntiva di congedo (ad esempio, nel 2018, a fronte di 4 giornate di congedo si sono registrati oneri per 54,2 milioni di euro, che corrispondono ad un importo per giorno di congedo superiore a quello scontato nel 2022). Andrebbe eventualmente confermato se si sia tenuto conto di questa tendenza.

In relazione al comma 3, lettera b), non vi sono osservazioni da formulare, sulla base delle stime complessive, che peraltro appaiono conformi ai dati disponibili per quanto riguarda le platee coinvolte e i redditi relativi. Si evidenzia tuttavia la peculiarità di una durata media del congedo di maternità indicata pari a 4,2 mesi, a fronte di un obbligo di legge che prevede un periodo di 5 mesi. Le motivazioni alla base di tale differenza andrebbero illustrate.

Nulla da osservare sul comma 3, lettere c) e d).

In relazione al comma 3, lettera g), si ritiene sostanzialmente corretta la quantificazione effettuata, al netto della lieve sottostima delle maternità obbligatorie considerate, pari a 14.200, a fronte di dati settoriali che dovrebbero condurre a un totale di 14.300. Inoltre, si ricorda che le stime riportate riguardano soltanto i lavoratori autonomi (commercianti, artigiani e CDCM) e non coinvolgono anche i liberi professionisti, per cui gli oneri andrebbero approssimativamente aumentati del 40% per includere anche questi ultimi.

Articolo 4

(Delega al Governo per incentivare il lavoro femminile, la condivisione della cura e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro)

Il comma 1 delega il Governo ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le pari opportunità e 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 l'Autorità politica delegata per gli affari europei, uno o più decreti legislativi per il riordino e il rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile e la condivisione della cura e per l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il comma 2 impone al Governo, nell'esercizio della delega di cui al comma 1 del presente articolo, ad attenersi, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 1, ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- a) prevedere una modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di assenza dal lavoro nel caso di malattia dei figli, fatte salve le condizioni di maggior favore stabilite dai contratti collettivi di lavoro;
- b) prevedere, nel limite di risorse programmate a tali fini, 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, ai fini dell'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, prevedono modalità di lavoro flessibile con facoltà dei lavoratori di chiedere, secondo le previsioni dei medesimi contratti, il ripristino dell'originario regime contrattuale;
- c) prevedere, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, strumenti agevolati per la disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio riferite ad attività di supporto alle famiglie in ambito domestico e di cura e assistenza alla persona;
- d) prevedere, nel limite di risorse programmate a tali fini, forme di agevolazione, anche contributiva, a favore delle imprese per le sostituzioni di maternità, per il rientro delle donne al lavoro e per le attività di formazione ad esse destinate;
- e) prevedere che una quota della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662 del 1996, sia riservata all'avvio delle nuove imprese femminili e al sostegno della loro attività per i primi due anni;
- f) prevedere il rifinanziamento del Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello, destinata alla promozione della conciliazione tra vita professionale e vita privata, di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 80 del 2015;
- g) prevedere ulteriori interventi di rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile nelle regioni del Mezzogiorno;
- h) prevedere ulteriori incentivi per favorire l'emersione del lavoro sommerso in ambito domestico, con particolare riferimento alla condizione delle lavoratrici del settore;
- i) promuovere il sostegno alla formazione in materia finanziaria delle imprenditrici e alla digitalizzazione delle imprese.

Il comma 3 stabilisce che i benefici di cui al comma 2 del presente articolo sono riconosciuti nell'ambito delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 8, anche prevedendone l'attuazione in forma progressiva.

La RT non si sofferma specificamente sul presente articolo, limitandosi a richiamarlo e a ribadire il contenuto del comma 3. Anche la citata documentazione depositata dal Governo non si sofferma sul presente articolo, perlomeno nella versione ora in esame.

Al riguardo, premesso che il presente testo scaturisce dall'integrale recepimento del parere espresso dalla V Commissione della Camera dei deputati, reso a sua volta conformemente alle richieste formulate dalla RGS⁵, nel sottolineare che quasi tutti i criteri di delega appaiono potenzialmente onerosi (con l'eccezione di quello di cui alla lettera e)), che il criterio di cui alla lettera c) reca una clausola d'invarianza finanziaria - sia pur di non facile sostenibilità concreta, in assenza di indicazioni perlomeno di massima sulle modalità di applicazione della stessa -, e che un espresso, previo stanziamento di risorse è poi previsto per l'operatività dei criteri di cui alle lettere b) e d), rappresentando *ex ante* una garanzia a tutela dei saldi, si rinvia alle osservazioni formulate in relazione all'articolo 8.

Si evidenzia inoltre che il previsto rifinanziamento del fondo per il finanziamento di sgravi contributivi di cui alla lettera f) assume carattere certamente e non solo potenzialmente oneroso.

Articolo 5

(Delega al Governo per sostenere la spesa delle famiglie per la formazione dei figli e il conseguimento dell'autonomia finanziaria dei giovani)

Il comma 1 dell'articolo in esame delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge⁶, 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.

Con il comma 2 si dispone che nell'esercizio della suddetta delega, oltre ai principi e criteri direttivi generali contenuti nell'articolo 1, il Governo si attiene ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- a) 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, con particolare riferimento agli studenti fuori sede;
- b) prevedere agevolazioni fiscali per la locazione dell'immobile adibito ad abitazione principale o per l'acquisto della prima casa in favore delle giovani coppie composte da soggetti aventi ambedue età non superiore a trentacinque anni alla data di presentazione della domanda ovvero delle famiglie composte da un solo genitore di età non superiore a trentacinque anni;
- c) prevedere ulteriori interventi di rafforzamento delle misure volte a promuovere l'autonomia, anche abitativa, dei figli maggiorenni dalla famiglia d'origine, comprese quelle destinate ad agevolare l'affitto di abitazioni o l'acquisto della prima casa;
- d) prevedere forme di accesso gratuito a rappresentazioni teatrali e cinematografiche e altri spettacoli dal vivo, musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali ai nuclei familiari costituiti da genitori di età non superiore a trentacinque anni con figli a carico, nei limiti delle risorse messe a disposizione dalle amministrazioni competenti;
- e) prevedere agevolazioni fiscali per la frequenza di corsi di formazione per le nuove professioni legate all'innovazione, alla digitalizzazione e all'auto imprenditoria in favore di giovani di età inferiore a diciotto anni alla data di presentazione della domanda.

⁵ V. CAMERA DEI DEPUTATI, Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari, [17 novembre 2021](#), pagine 106-108.

⁶ Su proposta del Ministro per le pari opportunità e la famiglia e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le politiche giovanili e con il Ministro dell'università e della ricerca.

Infine il comma 3 specifica che i benefici di cui al precedente comma 2 sono riconosciuti nell'ambito delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 8, anche prevedendone l'attuazione in forma progressiva.

La RT evidenzia che l'articolo contiene disposizioni recanti deleghe al Governo e specifica che per le misure previste dal presente articolo la relativa attuazione avvenga anche in via progressiva.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare. La genericità dei principi e dei criteri direttivi non consente di poter svolgere al momento una quantificazione dei possibili oneri associati alle disposizioni attuative che dovranno trovare la loro quantificazione e copertura finanziaria in occasione del recepimento.

Sulla lettera *d*), parimenti si evidenzia che la RT non fornisce alcuna indicazione - sia pure solo di massima - in merito all'ammontare delle risorse da destinare alla misura in esame e al numero delle famiglie rispondenti ai requisiti indicati dalla norma, né sulla platea dei potenziali beneficiari, in ragione annua. Tantomeno, fornisce indicazioni in ordine alle concrete soluzioni operative tecnico-contabili da seguirsi nell'attuazione dell'intervento per garantire il rispetto del limite delle risorse stanziato.

Si ricorda inoltre che l'ambito dei soggetti interessati dalla produzione dei servizi culturali comprende certamente anche soggetti riconducibili alle PA a fini di contabilità nazionale. Ciò, in particolare, sia relativamente ad istituzioni culturali private che siano comunque classificate nell'ambito delle PA - ancorché costituite quali Fondazioni di diritto privato (es. Fondazioni lirico sinfoniche) - che per altre istituzioni culturali che siano direttamente riconducibili alle Amministrazioni statali, sebbene dotate di autonomia gestionale-contabile e per le istituzioni culturali comunque promosse da altre Amministrazioni pubbliche del settore pubblico, relativamente ad aree produttrici di eventi museali (Musei civici), nonché in relazione a parchi archeologici e naturali.

Nei citati casi, infatti, va da sé che, in relazione alle entrate che sono già previste ai sensi della legislazione vigente nei bilanci delle medesime Amministrazioni, la misura dell'accesso gratuito alla fruizione dei servizi culturali in parola, salvo rimborso verso l'istituzione di riferimento, palesa il concreto rischio che la misura possa accompagnarsi anche all'alterazione degli effetti da ritenersi già scontati in ragione annua dai saldi tendenziali, nell'eventualità le modalità di rimborso verso l'ente interessato non risultino tali di assicurarne la tempestiva compensazione nella medesima annualità.

Articolo 6

(Delega al Governo per sostenere e promuovere le responsabilità familiari)

Il comma 1 delega il Governo ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, di concerto con il

Ministro per la pubblica amministrazione, con il Ministro della salute e con il Ministro della giustizia, uno o più decreti legislativi per sostenere e promuovere le responsabilità familiari.

Il comma 2 impone al Governo, nell'esercizio della delega di cui al comma 1 del presente articolo, di attenersi, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 1, ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- a) promuovere la diffusione di attività informative e formative volte a favorire la conoscenza sui diritti e sui doveri dei genitori, nonché su quelli inerenti alla vita familiare;
- b) favorire, nell'ambito delle risorse messe a disposizione dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la diffusione di centri e di servizi di supporto nelle diverse fasi della vita familiare e di sostegno alle scelte dei genitori, anche mediante attività di mediazione familiare, prevedendo, altresì, le modalità di integrazione di tali misure con le competenze dei consultori familiari in materia.

La RT non analizza specificamente l'articolo, aggiunto dalla Camera dei deputati. Anche la documentazione già ricordata, depositata dal Governo presso la V Commissione della Camera dei deputati, non si sofferma sulle presenti disposizioni.

Al riguardo, premesso che di per sé i criteri di cui alle lettere a) e b) appaiono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri, si osserva che gli stessi verrebbero riconosciuti nei limiti delle risorse previste dall'articolo 8, al quale si rinvia, rilevando, comunque, che i profili onerosi riconducibili alla lettera b) verrebbero appianati nel caso in cui le risorse rivenienti dal PNRR richiamate dall'articolo rientrino nella categoria delle "sovvenzioni".

Articolo 7

(Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi)

Il comma 1 prevede che gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 sono trasmessi 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, che si pronunciano nel termine di 30 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 30 giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'adozione dei decreti legislativi o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di 90 giorni. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli 2 e 6, prima della loro trasmissione alle Camere, è acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata.

Il comma 2 consente al Governo, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dalla presente legge, di adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi.

La RT afferma che le disposizioni hanno carattere ordinamentale e non determinano quindi nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 8 **(Disposizioni finanziarie)**

Il comma 1 stabilisce che all'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della presente legge si provvede nei limiti:

- a) delle eventuali risorse residue dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 339, della legge n. 160 del 2019, quali risultanti all'esito degli utilizzi disposti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, alinea, della legge n. 46 del 2021 (istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico);
- b) le risorse derivanti dalla modificazione o dall'abolizione delle detrazioni fiscali previste dall'articolo 12, commi 1, lettera c), e 1-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917 (TUIR), quali risultanti all'esito dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numero 1), della legge 1° aprile 2021, n.46⁷;
- c) delle risorse derivanti dalla modificazione o dall'abolizione delle seguenti misure:
 - 1) detrazione delle spese documentabili per i contratti di locazione stipulati da studenti universitari fuori sede, prevista dall'articolo 15, comma 1, lettera i-sexies), del citato DPR n. 917 del 1986;
 - 2) 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, della legge n. 232 del 2016.

Il comma 2 dispone l'attuazione delle deleghe di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 nei limiti delle risorse di cui al comma 1 del presente articolo. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno o mediante l'utilizzo delle risorse di cui al comma 1 del presente articolo, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

La RT, riferita alla versione originaria dell'articolo, ricorda che gli articoli 2 e 3 prevedono che le misure ivi previste siano attuate nell'ambito delle risorse disponibili e nei limiti di spesa programmati ai sensi dell'articolo 8, e che per le misure previste negli articoli 4, 5 e 6, la relativa attuazione avvenga anche in via progressiva.

Per quanto attiene alla disamina delle risorse indicate dall'articolo si evidenzia che la RT enumera delle misure che sono state per lo più eliminate nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati, sostanzialmente per tenere conto della sopravvenuta approvazione della succitata legge n. 46 del 2021.

Pertanto si omette la riproduzione delle misure - pur riportate dalla RT - che non risultano più presenti nell'articolo in esame.

Le risorse delle quali si prevede l'utilizzo, pertanto, oltre ad eventuali altre risorse indicata dai successivi decreti legislativi, sono quelle eventualmente residue a valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 339, della legge n. 160 del 2019 (per la maggior parte destinate al finanziamento dell'assegno unico e universale per i figli a carico), quelle derivanti dalla modificazione o abolizione del buono per il pagamento di rette relativi alla frequenza di asili nido e altri servizi per l'infanzia di cui all'articolo 1,

⁷ Recante delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale. Alla delega è stata data attuazione con il D.Lgs. n. 230 del 2021 recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico.

comma 355, della legge n. 232 del 2016, come modificato dall'articolo 1, comma 488, della legge n. 145 del 2018 e, successivamente, dall'articolo 1, comma 343, lettere a), b) e c), della legge n. 160 del 2019, quelle derivanti dalla modificazione o abolizione delle detrazioni fiscali per minori a carico previste dall'articolo 12, comma 1, lettera c), e comma 1-*bis*, del DPR n. 917 del 1986 e infine quelle derivanti dalla modificazione o abolizione della detrazione delle spese documentabili per i contratti di affitto degli studenti universitari fuori sede prevista dall'articolo 15, comma 1, lettera i-*sexies*), del citato DPR n. 917.

Al riguardo, si ricorda che la legge di bilancio per il 2020, all'articolo 1, comma 339, ha istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro il «Fondo assegno universale e servizi alla famiglia», con una dotazione pari a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Tale importo è stato successivamente incrementato di 6 miliardi di euro annui e ridotto di 400 milioni per il solo 2022. Infine, con il decreto legislativo n. 230 del 2021, istitutivo dell'assegno unico ed universale per i figli a carico gli importi sono stati ridotti di 6.615,92 milioni di euro per l'anno 2022 (ne residuano quindi 228,08 milioni, utilizzabili per le finalità del presente provvedimento), 6.018,631 milioni di euro per l'anno 2023 (disponibilità residua di 1.225,369 milioni), 6.674,031 milioni di euro per l'anno 2024 (disponibili 569,969 milioni), 6.884,031 milioni di euro per l'anno 2025 (disponibili 359,969 milioni), 6.977,431 milioni di euro per l'anno 2026 (disponibili 266,569 milioni), 6.918,231 milioni di euro per l'anno 2027 (disponibili 325,769 milioni), 6.888,131 milioni di euro per l'anno 2028 (disponibili 355,869 milioni) e 6.857,131 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029 (disponibili 386,869 milioni di euro).

Per quanto attiene alle disponibilità complessivamente attingibili da provvedimenti di modificazione o abolizione del buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido e altri servizi per l'infanzia (c.d. bonus asilo nido), si osserva che gli stanziamenti previsti ammontano a 541 milioni di euro per l'anno 2022, 552 milioni di euro per l'anno 2023, 563 milioni di euro per l'anno 2024, 574 milioni di euro per l'anno 2025, 585 milioni di euro per l'anno 2026, 597 milioni di euro per l'anno 2027, 609 milioni di euro per l'anno 2028 e 621 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029.

Per quanto attiene al comma 1, lettera b), si evidenzia che le risorse finanziarie rivenienti dovrebbero concorrere alla copertura degli oneri associati alle disposizioni contenute negli articoli da 2 a 6 della presente delega, sono quelle risultanti dall'attuazione delle norme previste dall'articolo 3, comma 1, lettera b) della citata L. n. 46 del 2021 in materia di delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale. Quanto al complesso delle risorse astrattamente disponibili, si rappresenta che dall'Audizione del Presidente INPS presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati svolta nel corso dell'esame del PDL n. 2561 in commento, è emerso che per il finanziamento della riforma sarebbero utilizzabili risorse sono pari a 7,7 mld a titolo di

detrazioni IRPEF per figli a carico, a 3,1 mld per detrazioni IRPEF per coniuge ed altri a carico, a 0,1 mld per detrazioni fiscali per spese affitti studenti fuori sede. Tuttavia, per l'istituzione del c.d. assegno unico e universale per i figli a carico (di cui al D.Lgs. n. 230 del 2021) una parte di tali disponibilità finanziarie sono state utilizzate a copertura degli oneri rivenienti dall'Istituzione del c.d. assegno unico universale. Nello specifico si tratta delle risorse rivenienti dalla soppressione (operata dall'*articolo 10, commi 4 e 5 del citato decreto*) delle agevolazioni fiscali previste dall'*articolo 12, comma 1, lettera c) e comma 1-bis (le stesse norme richiamate a parziale copertura delle disposizioni contenute nella presente legge delega)*; nello specifico la RT annessa al citato D.Lgs. n. 230 del 2021 ha stimato un recupero di gettito di competenza, a regime, pari a circa 6.219,0 milioni per IRPEF e a 209,5 milioni e 79,6 milioni per addizionali IRPEF, rispettivamente, regionale e comunale⁸.

Da ciò si deduce, quindi, che le risorse finanziarie a copertura del presente provvedimento dovranno tener conto dell'utilizzo disposto con il citato D.Lgs. n. 230 del 2021.

Con riferimento alla lettera c) n. 1 dell'articolo all'esame si rappresenta che dai dati desunti dal rapporto annuale sulle spese fiscali 2021, le eventuali risorse derivanti dall'abolizione della detrazione delle spese documentabili per i contratti di locazione stipulati da studenti universitari fuori sede, sono pari a circa 96 mln di euro, e rappresentano l'attuale onere, a regime, ascrivibile a tale beneficio.

In relazione al comma 2, si ricorda che la legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce in via generale che le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Tuttavia, qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. A tale impostazione è evidentemente improntato il disegno di legge delega in esame, come confermato dal Governo nella documentazione richiamata nella premessa del presente dossier. Pertanto i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

⁸ Nella RT si legge che la stima è stata ottenuta mediante utilizzo del modello di microsimulazione IRPEF realizzato sulla base delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2020. Per gli effetti di cassa si riporta la tabella contenuta nella RT in parola:

	<i>(milioni di euro)</i>							
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
IRPEF	3.700,0	6.158,4	5.859,0	5.782,4	5.882,6	6.012,7	6.115,0	6.219,2
Add.le regionale	0,0	161,7	193,7	194,8	198,1	202,5	206,0	209,5
Add.le comunale	0,0	79,9	77,3	74,0	75,3	77,0	78,3	79,6
Totale	3.700,0	6.400,0	6.130,0	6.051,2	6.156,0	6.292,2	6.399,3	6.508,3

Ne deriva che il presente articolo, da un lato, definisce implicitamente un limite di spesa per l'attuazione della delega - non individuato in termini numerici, ma commisurato a risorse già stanziato e a quelle attualmente destinate ad una serie di benefici, che sarebbero modificati o abrogati per effetto dell'esercizio della delega medesima - e, dall'altro, mediante rinvio alla procedura di cui all'articolo 17, comma 2, della citata legge di contabilità, appare prefigurare anche l'utilizzo di risorse aggiuntive, da individuare prima dell'entrata in vigore dei decreti attuativi delle deleghe in esame.

A tale sostanziale indeterminatezza delle risorse destinate alla copertura corrisponde un'analogia indeterminatezza degli oneri, la cui puntuale quantificazione verrà appunto demandata - stante oggettivamente le complessità della materia e l'impossibilità di indicare oneri in assenza di una disciplina di dettaglio degli interventi previsti ed ispirati ai criteri di delega indicati - alla fase della predisposizione dei decreti delegati, fermo restando il quadro complessivo di compatibilità finanziaria per la definizione degli interventi (quantificazione degli oneri e loro copertura con le risorse derivanti dagli interventi di modificazione o abolizione degli istituti previsti, a loro volta quantificate, unitamente a quelle residue sul Fondo di cui al comma 339 e a quelle, aggiuntive, eventualmente individuate prima o contestualmente all'emanazione dei decreti delegati).

Nel complesso, stante la genericità dei criteri di delega, si conviene con l'impostazione adottata e con il giudizio espresso dal Governo in ordine all'impossibilità di conoscere *ex ante* gli importi che scaturiranno dai provvedimenti delegati.

Tuttavia, sarebbe opportuno acquisire, già in questa sede, indicazioni di massima sulle grandezze finanziarie complessive che si intende coinvolgere nell'esercizio della delega, anche alla luce del fatto che - come sottolineato in relazione ai precedenti articoli - una numerosa pluralità di criteri e principi direttivi appaiono potenzialmente e in taluni casi anche certamente suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri.

In particolare, andrebbero indicate le risorse che, almeno in via di prima approssimazione, si ritiene di recuperare dalla modifica o dalla soppressione degli interventi attualmente in essere e i previsti utilizzi per le varie misure che la legge delega in esame prefigura.

Sempre in merito al rapporto fra le risorse disponibili (derivanti, si rammenta, dal superamento di interventi previsti a legislazione vigente) e gli interventi progettati, con particolare riferimento al profilo della coerenza temporale fra coperture e nuovi oneri, sarebbe utile acquisire elementi, qualora disponibili già in questa fase, circa la tempistica dell'introduzione dei nuovi benefici e del superamento di quelli attuali. Ciò anche considerato che talune misure (sia da superare che da introdurre) sono di natura fiscale e dunque possono presentare peculiari profili di cassa, oltre che di competenza.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Dic 2021 [Nota di lettura n. 279](#)
Schema di decreto legislativo recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (**Atto del Governo n. 333**)
- " [Nota di lettura n. 280](#)
A.S. 2475: "Delega al Governo in materia di disabilità" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 281](#)
A.S. 2483: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Gen 2022 [Nota di lettura n. 282](#)
A.S. 2318: " Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo"
- " [Nota di lettura n. 283](#)
A.S. 2330: "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"
- " [Nota di lettura n. 284](#)
A.S. 2488: "Conversione in legge del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, recante proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19"
- " [Nota di lettura n. 285](#)
A.S. 2489: "Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229, recante misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria"
- Feb 2022 [Nota di lettura n. 286](#)
A.S. 2505: "Conversione in legge del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico"
- " [Nota di lettura n. 287](#)
A.S. 2481: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 288](#)
A.S. 2469: "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"
- " [Nota breve n. 26](#)
Le previsioni economiche invernali 2022 della Commissione europea
- " [Nota di lettura n. 289](#)
A.S. 2536: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 290](#)
A.S. 2533: "Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2022, n. 9, recante misure urgenti per arrestare la diffusione della peste suina africana (PSA)"