

Dipartimento Politiche dei Servizi e del Terziario
Tlc, Poste, Spettacolo, Editoria
Credito e Assicurazioni
Authority
Politiche dell'edilizia e delle infrastrutture
Politiche dell'immigrazione, socio-assistenziali, della famiglia
Volontariato
Giustizia, sicurezza e legalità

Disegno di legge Atto Camera n.2561
Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia
Memoria CISL
(Audizione 11 novembre 2020)

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

- Non sempre hanno la portata che sarebbe necessario prevedere per raggiungere realmente i fini esplicitati nell'articolo 1. Ad esempio in relazione al sistema dei congedi e permessi, non si interviene sulla copertura retributiva del congedo parentale, pur avendo già sperimentato nella fase emergenziale dovuta alla pandemia da Covid-19 una copertura maggiorata al 50%, rispetto al 30% strutturalmente previsto.
- Può contare al momento su finanziamenti, derivanti dalla passata Legge di Bilancio per l'anno in corso e da quelli rintracciabili nella manovra di bilancio in preparazione (così come anticipata nel Documento Programmatico di Bilancio), incrementati rispetto al passato, ma che rischiano di risultare insufficienti a sostenere adeguatamente l'insieme delle misure previste – considerando in particolare il finanziamento necessario all'assegno universale.
- Inoltre per le famiglie con carichi di cura o assistenziali non connessi alla genitorialità (es. famiglie con componenti anziani o non autosufficienti) non sono previsti supporti, così come non si rileva un investimento nel sistema dei servizi sociali e socio sanitari rivolti alla famiglia, ad esclusione del riferimento a quelli di natura socio educativa, come invece chiaramente indicava la Direttiva Europea per il Work Life Balance che pure si afferma di voler attuare. Esigenze enfatizzate con l'emergenza pandemica e che necessitano urgentemente di un intervento normativo di riforma specifico per la non autosufficienza.

Riscontriamo, altresì, alcune criticità, anche di origine culturale, in tema di promozione della parità di genere all'interno dei nuclei familiari, come, ad esempio, la definizione di "secondo" percettore di reddito, chiaramente riferita alle donne, che rischia di suonare alquanto discriminatoria.

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

Apprezzabile invece, il riconoscimento riservato al ruolo della contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, a partire dal rilancio degli incentivi legati alle norme contrattuali finalizzati alla conciliazione vita-lavoro.

Articolo 1 (Oggetto e principi e criteri direttivi)

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

I principi cardine sono:

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

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

Come illustrato dal relatore On. De Filippo nella presentazione di questo disegno di legge, l'articolo 2 sarà soppresso nel prosieguo dell'iter del provvedimento, in quanto la Camera dei deputati ha già approvato la proposta di legge C. 687 Delrio e abbinate, che verte su identica materia e su cui abbiamo già espresso la posizione della Cisl in audizione.

Pertanto ci limitiamo su questo tema a dichiarare che siamo senz'altro favorevoli all'istituzione di un assegno universale che unifichi le prestazioni indicate, anche se riteniamo che vadano valutate attentamente le risorse ad esso dedicate che devono essere adeguate a potenziare il sostegno ai figli per tutte le famiglie destinatarie.

Sottolineiamo l'importanza della progressività che andrebbe estesa lungo gran parte della distribuzione, commisurando l'entità del sostegno in misura inversa rispetto al reddito familiare, oltre che tener conto dell'ampiezza della famiglia e di particolari situazioni (es. disabilità). Riteniamo invece che un eventuale utilizzo esclusivo dell'Isee nella determinazione dell'importo e della sua variabilità porterebbe problemi sia dal punto di vista della transizione dagli attuali sistemi di sostegno ai figli, sia dal punto di vista del

peso rilevante nell'indicatore della componente patrimoniale, sia infine per il disallineamento temporale con il quale l'indicatore misura la situazione economica del nucleo rispetto all'erogazione del beneficio.

L'introduzione dell'assegno universale per i figli e l'abrogazione dell'assegno per il nucleo familiare determina la necessità di salvaguardare un istituto a sostegno dei coniugi (e degli altri familiari a carico).

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

La Delega al Governo (su proposta del Ministro della Famiglia e del Ministro del Lavoro, di concerto con MEF, MIUR e Ministro delle Politiche giovanili) ad adottare uno o più decreti entro 12 mesi per l'istituzione e il riordino di misure di sostegno all'educazione di figlie e figli, mediante agevolazioni fiscali o una somma di denaro vincolata allo scopo mira certamente all'obiettivo finale di sostenere economicamente le famiglie con figli, puntando in particolar modo sulla scelta di avvalersi di servizi educativi, ed in tal senso è certamente condivisibile.

Parimenti condivisibile è la necessità di intervenire a razionalizzare i benefici oggi esistenti, in modo che siano automatici e coerenti, purché non vadano a ledere diritti e agevolazioni oggi acquisiti dalle famiglie.

In relazione all'istituzione e sostegno dei servizi socio educativi per l'infanzia, sarà importante prevedere forme di "garanzia" di presenza territoriale nelle diverse zone del Paese, con particolare riferimento al Mezzogiorno, ma andrà parimenti evidenziata la necessità di qualificare in ottica pedagogica la proposta educativa dei servizi, intervenendo per qualificare quelli che non siano giudicati idonei in tale valutazione (es. i cd. "anticipi" alla scuola dell'infanzia), nell'ambito del sistema dell'istruzione 0-6 anni.

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

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

Le agevolazioni per il welfare aggiuntivo legato alla contrattazione di secondo livello è una importante previsione che potrebbe incentivare maggiormente l'intervento del secondo pilastro di welfare in questo settore.

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

La Delega intende recepire, in anticipo, quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, uno dei risultati principali del pilastro europeo dei diritti sociali.

In tale direzione, la Delega al Governo (su proposta del Ministro della Famiglia e del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro P.A. e MIUR) ad adottare entro 24 mesi uno o più decreti di potenziamento, riordino e armonizzazione della disciplina dei congedi parentali opera secondo alcuni criteri direttivi.

Andando per ordine, non è chiaro l'intento della norma che propone di introdurre modalità flessibili nella gestione dei congedi parentali, compatibilmente con le esigenze del datore di lavoro e, nell'ambito della relativa competenza, con la contrattazione collettiva applicata al settore, sottoscritta dai sindacati maggiormente rappresentativi. Infatti la fruizione dei congedi parentali è già godibile a mezza giornata (ex D.lgs. 15 giugno 2015 n.80) e, laddove la contrattazione è intervenuta, anche in modo frazionato a ore (ex L. 24 dicembre 2012 n.228). Sarebbe invece più interessante l'introduzione di specifici e automatici incentivi volti a sostenere la contrattazione collettiva di secondo livello (anche territoriale) che innovi nella capacità di flessibilizzare i congedi rivolti ai genitori.

Il permesso retribuito di almeno 5 ore nell'anno, previo avviso, per colloqui con i professori e partecipazione attiva alla crescita dei figli è una previsione culturalmente interessante, anche se dalla portata reale piuttosto limitata.

In linea con la Direttiva Work-Life Balance, si propone di stabilire un periodo minimo non inferiore ai due mesi di congedo parentale non cedibile all'altro genitore per ciascun figlio. La previsione non è chiara, in quanto oggi il diritto al congedo parentale è in capo a ciascuno dei due genitori (6 mesi per la madre, 6 mesi elevabili a 7 per il padre), ma all'interno di un massimo complessivo di 10 mesi elevabili a 11 ed è indennizzato al 30% solamente per i primi 6 mesi fruiti, considerando entrambi i genitori. E' dunque fondamentale che la delega espliciti che il periodo minimo di due mesi non trasferibili sia indennizzato e aggiuntivo rispetto alle misure esistenti, prevedendo ad esempio che i mesi indennizzati di congedo parentale siano in totale otto, di cui due non trasferibili all'altro genitore. Sarà inoltre fondamentale, per sostenere economicamente le famiglie e favorire l'utilizzo del congedo da parte dei padri usualmente primi percettori di reddito nell'economia italiana, che il congedo abbia un indennizzo più consistente rispetto al solo 30% oggi previsto.

Importante anche la questione legata all'estensione dei congedi parentali alle diverse figure di lavoratori e lavoratrici autonomi e iscritti alla gestione separata, per i quali andrà prevista l'estensione della durata dei congedi parentali a 6 mesi e la loro fruibilità entro i 12 anni di vita del figlio, al pari dei lavoratori dipendenti; l'estensione piena ai genitori affidatari, la fruibilità in relazione alla malattia del figlio e il congedo di paternità. Sarà importante contestualmente porre medesima attenzione a far sì che il finanziamento delle misure venga posto in carico alla contribuzione, al pari di quanto avviene per i lavoratori dipendenti, o spostato sulla fiscalità generale per la totalità di lavoratrici e lavoratori.

L'incremento del congedo obbligatorio di paternità, dai 7 giorni previsti per l'anno 2020 (ex legge 27 dicembre 2019 n.160) a 10, in linea con la Direttiva di cui sopra, si auspica sia di ordine strutturale, propedeutico ad ulteriori interventi per promuovere la fruizione di congedi da parte dei padri nell'obiettivo della condivisione di responsabilità genitoriali e di rapida attuazione. Importante l'attenzione a che sia esteso anche nella P.A.

Articolo 5 (Delega al governo per incentivare il lavoro femminile e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro)

La delega al Governo (su proposta del Ministro della Famiglia e del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro per il Sud e il Ministro per gli Affari europei) ad adottare entro 12 mesi uno o più decreti di riordino e rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile e l'armonizzazione dei tempi di vita e lavoro, interviene in un settore cruciale per l'economia del Paese.

Non si comprende d'altro canto perché venga inserita in questo articolo la previsione di detraibilità o deducibilità per addetti ai servizi domestici e assistenza ai familiari, che andrebbe invece prevista in un più generale sostegno alle famiglie, in quanto metterlo in relazione al lavoro delle madri può suggerire l'inopportuno collegamento al fatto che tali mansioni siano esclusivamente in capo alle donne. Inoltre la previsione andrà coordinata con quelle già esistenti, in caso di particolari requisiti.

La modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di astensione per malattia figlio è una storica richiesta Cisl, in quanto oggi la retribuzione avviene esclusivamente nei comparti in cui è intervenuta la contrattazione collettiva. I fondi contrattuali impegnati su questo fronte potrebbero, in tale caso, essere rivolti ad ulteriori prestazioni per la famiglia.

Importante la previsione di forme incentivanti per i datori di lavoro che applicano le clausole dei contratti collettivi nazionali, sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale che, nell'ambito di promozione dell'armonizzazione tra vita privata e lavoro, stabiliscono modalità di lavoro flessibile e con facoltà dei lavoratori di richiedere, secondo le previsioni dei medesimi contratti, il ripristino degli originari accordi contrattuali. Importante accoglimento delle proposte sindacali, che potrebbe fare tesoro dell'esperienza maturata ai sensi del D.lgs.80 del 2015, anche prevedendo forme di incentivi automatici su modelli definiti congiuntamente con le parti sociali, sempre su base contrattuale. Importante la previsione della quota di riserva per nuove imprese start up femminili e accompagnamento nei primi due anni, del Fondo di garanzia per piccole e medie imprese e il rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile nel Mezzogiorno.

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

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

I criteri direttivi per l'esercizio della Delega riguardano detrazioni fiscali delle spese per acquisto di libri universitari per figli maggiorenni a carico, iscritti a un corso universitario; per le spese di contratti di affitto di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti ad un corso universitario; per l'affitto prima casa per coppie formate da due persone non superiori ai 35 anni.

Pur condividendo le ragioni alla base dei sostegni alle famiglie operati con detrazioni fiscali "ad hoc" ricordiamo che sarebbe necessaria una razionalizzazione delle numerose "tax expenditures". Ricordiamo inoltre che non sempre il livello reddituale dei contribuenti è tale da consentire il pieno utilizzo delle detrazioni e quindi andrebbe almeno ripresa l'alternativa prevista all'articolo 3 comma 2 punto i.

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

Gli schemi di decreto dovranno ricevere il parere delle Commissioni Parlamentari competenti entro 30 giorni o saranno comunque adottati. Se il parere cade nei 30 giorni precedenti la scadenza della Delega, quest'ultima viene prorogata di 90 giorni. Lo schema di decreto ex articolo 3 prevede il parere della Conferenza Unificata entro 15 giorni dalla trasmissione, dopo quale termine il Governo può comunque procedere. Entro 24 mesi dall'entrata in vigore dei decreti, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive.

Articolo 8 (Disposizioni finanziarie)

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

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

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