

CAMERA DEI DEPUTATI
XVIII LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE

*DELEGA AL GOVERNO PER RIORDINARE E POTENZIARE LE MISURE A
SOSTEGNO DEI FIGLI A CARICO ATTRAVERSO L'ASSEGNO UNICO E LA DOTE
UNICA PER I SERVIZI*

*d'iniziativa dei Deputati Delrio, Lepri, Martina, Carnevali, Rotta, Gribaudo, Borghi,
De Maria, Fiano, Morani, Pezzopane, Viscomi, Bruno Bossio, Cantone*

RELAZIONE

Onorevoli colleghi! – La presente proposta di legge reca una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati a riordinare e potenziare le misure di sostegno economico per i figli a carico e a favorire la fruizione di servizi a sostegno della genitorialità.

La disciplina vigente in materia, infatti, si presenta assai frammentata e, proprio in ragione della mancanza di omogeneità dei benefici riconosciuti, la sua applicazione genera disparità di trattamento difficilmente giustificabili. La normativa in vigore non riconosce, ad esempio, le detrazioni fiscali a chi ha redditi bassi o nulli, mentre si concedono gli assegni familiari solo ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, escludendo i disoccupati e quasi tutte le altre forme di lavoro che interessano una porzione consistente e crescente degli occupati.

È evidente, pertanto, la necessità di intervenire per affermare il principio della universalità dei benefici in materia, anche tenendo conto del profondo cambiamento intervenuto nel tessuto sociale ed economico del Paese nel corso degli ultimi decenni, in particolare nel mercato del lavoro.

A queste considerazioni si aggiunge anche la questione dell'esiguità delle risorse riconosciute attualmente a chi ne beneficia, sebbene potenziate durante la XVII legislatura. Gli importi sono, infatti, di gran lunga inferiori a quelli mediamente riconosciuti in Europa, per cui l'Italia è tra le nazioni che meno investe in politiche per la natalità. Queste distorsioni hanno certamente contribuito a determinare, negli ultimi vent'anni in Italia, un drastico abbassamento del tasso di natalità, che risulta tra i più bassi in Europa e nel mondo. Il declino demografico del nostro Paese si è addirittura intensificato negli ultimi anni: l'Istat ci dice che nel 2017 sono nati 464 mila bambini, oltre 9 mila in meno rispetto al 2016, il valore più basso mai registrato in Italia; nell'arco degli ultimi 9 anni, dal 2008 al 2017, il numero di nascite è diminuito di oltre 100 mila unità. Sempre l'Istat ci dice che l'incidenza della povertà aumenta all'aumentare dei figli e, complice la crisi economica, il trend è peggiorato nell'ultimo decennio. Le ragioni di tale fenomeno sono molteplici, ma certamente ha inciso anche l'assenza o l'esiguità delle risorse destinate a sostenere le famiglie con figli a carico.

In altri Paesi europei le politiche di sostegno per i figli a carico sono semplici, ma anche più consistenti. Nella gran parte dei Paesi dell'Unione europea gli assegni per i figli sono universali, non dipendono dalla condizione professionale e non si perdono in caso di disoccupazione. In Gran Bretagna il *Child benefit* è previsto per tutti i figli a carico con un solo limite reddituale; in Germania ogni genitore riceve dallo Stato un assegno mensile per figlio indipendentemente dalla condizione occupazionale, il *Kindergeld*, che si aggiunge eventualmente, in caso di povertà, alle misure di reddito o lavoro minimo.

In Italia, invece, la situazione normativa è paradossale. Le norme sono stratificate, spesso non note agli aventi diritto e di non semplice applicazione. L'assegno al nucleo familiare è riservato ai dipendenti, ai pensionati e a poche altre categorie di atipici. Esso si conserva durante il trattamento di disoccupazione ma si perde alla sua scadenza. Per le famiglie povere è previsto un sussidio specifico, ma solo a partire dal terzo figlio. Chi fa la dichiarazione dei redditi può beneficiare delle detrazioni per familiari a carico purché abbia un reddito superiore alla soglia di incapienza; pertanto chi non la supera non ha alcun vantaggio fiscale. Paradossalmente, i nuclei familiari più poveri e fragili sono anche quelli meno aiutati nella copertura dei costi per il mantenimento dei figli.

Solo da questi brevi accenni si comprende la distanza che ci separa dagli altri Paesi dell’Unione europea in tema di tutela e riconoscimento di benefici per il mantenimento dei figli a carico.

La presente proposta di legge è volta a superare la situazione descritta mediante la previsione dell’assegno unico per i figli a carico e della dote unica per i servizi a favore dei figli a carico. Si tratta di un ripensamento complessivo delle varie misure previste a legislazione vigente volta a concentrare le risorse in un unico istituto onnicomprensivo, investendo nuove e rilevanti risorse pubbliche in questo comparto della fiscalità e del welfare per sostenere le famiglie e l’occupazione, a partire da quella femminile.

In particolare, l’articolo 1, al comma 1, reca la delega per l’adozione di uno o più decreti legislativi per il riordino e il potenziamento delle misure di sostegno economico per i figli a carico e delle disposizioni volte a favorire la fruizione di servizi a sostegno della genitorialità. Il comma 2 stabilisce i principi e criteri direttivi generali e comuni ai quali il Governo deve attenersi nell’esercizio della delega, identificando le modalità di applicazione dei nuovi benefici e le risorse da destinarvi. Si dispone, in particolare, che in aggiunta agli stanziamenti derivanti dalla razionalizzazione degli istituti esistenti in materia, siano destinati al finanziamento delle misure previste dalla proposta di legge ulteriori importi per un ammontare non inferiore rispettivamente a 3,2 e 6,4 miliardi di euro nel biennio successivo a quello di entrata in vigore della proposta di legge e a 9,6 miliardi di euro a decorrere dal terzo anno. Al comma 3 si stabilisce che, al momento della registrazione della nascita, l’ufficiale di Stato civile informi le famiglie dei benefici previsti dalla legge per i figli a carico e sulla fruizione di servizi a sostegno della genitorialità.

L’articolo 2 reca principi e criteri direttivi nell’ambito dell’adozione di uno o più decreti legislativi per il riordino e il potenziamento delle misure dedicate al sostegno economico per i figli a carico stabilendo, mediante una complessiva razionalizzazione ed una parziale eliminazione degli istituti vigenti, il riconoscimento di un Assegno unico mensile per i figli a carico di importo massimo pari a 240 euro per quelli minorenni e 80 euro per i maggiorenni fino a 26 anni. Il beneficio viene assegnato in base al reddito, prevedendo una progressiva riduzione dell’entità fino al suo azzeramento per quelli superiori a 100.000 euro annui. Per evitare applicazioni penalizzanti, si prevedono strumenti di integrale compensazione qualora il nuovo beneficio economico complessivo risultasse inferiore a quello fruito dalle famiglie prima dell’entrata in vigore del nuovo istituto.

L’articolo 3 reca principi e criteri direttivi nell’ambito dell’adozione di uno o più decreti legislativi per il riordino e il potenziamento dei servizi a sostegno della genitorialità stabilendo, mediante una complessiva razionalizzazione ed una parziale eliminazione delle misure vigenti, l’istituzione di una Dote unica per un ammontare fino a un massimo di 400 euro al mese per ogni figlio fino ai tre anni – e in forma ridotta sino al compimento del quattordicesimo anno di età – utilizzabile per il pagamento di servizi per l’infanzia come asili nido, micronidi, baby parking, personale direttamente incaricato.

L’articolo 4 disciplina il procedimento per l’approvazione dei decreti legislativi prevedendo il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e l’obbligo di motivazione da parte del Governo qualora non intenda conformarsi al suddetto parere. Il comma 2 reca le modalità per l’emanazione di ulteriori decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1

(Oggetto della delega e criteri direttivi generali)

1. Al fine di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, specie femminile, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi tesi a riordinare e potenziare:

- a) le misure di sostegno economico per i figli a carico, secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2;
- b) le misure volte a favorire la fruizione di servizi a sostegno della genitorialità, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 3.

2. Oltre ai principi e criteri direttivi specifici di cui agli articoli 2 e 3, i decreti legislativi di cui al comma 1 osservano i seguenti principi e criteri direttivi comuni:

- a) i benefici concessi ai sensi del comma 1 non sono considerati per la richiesta e per il calcolo delle prestazioni sociali agevolate diverse da quelle di sostegno al reddito;
- b) i benefici concessi ai sensi del comma 1, lettera a) non sono considerati per la richiesta delle altre misure di sostegno al reddito, ma sono invece considerati per il calcolo del beneficio;
- c) applicazione dei benefici di cui al comma 1, lettera a) in riferimento al genitore con reddito più elevato, con previsione di una progressiva riduzione dei benefici fino all'azzeramento quando il suddetto reddito superi 100.000 euro annui lordi;
- d) applicazione dei benefici di cui al comma 1, lettera b) in riferimento all'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee);
- e) erogazione dei benefici di cui al comma 1, lettera a) attraverso detrazione fiscale ovvero trasferimento mensile in denaro;
- f) erogazione dei benefici di cui al comma 1, lettera b) su carta acquisti;
- g) individuazione di risparmi di spesa pubblica, per un ammontare non inferiore a 3,2 miliardi di euro nel primo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, a 6,4 miliardi di euro nel secondo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge e a 9,6 miliardi di euro a decorrere dal terzo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, da destinare a incremento delle attuali dotazioni per gli interventi di cui al comma 1.

3. Al momento della registrazione della nascita, l'ufficiale di Stato civile informa le famiglie circa i benefici previsti dalla presente legge, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera h) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Art. 2

(Assegno unico per i figli a carico)

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riconoscimento di un Assegno unico per ciascun figlio minorenne a carico, per un importo fino a 240 euro per dodici mensilità; si considera figlio a carico anche il nascituro dal settimo mese di gravidanza;
- b) riconoscimento di un Assegno unico per ciascun figlio maggiorenne a carico e fino al ventiseiesimo anno di età, per un importo fino a 80 euro per dodici mensilità;
- c) riconoscimento di un assegno maggiorato rispetto agli importi di cui alla lettera a) e alla lettera b), in misura non inferiore al 40 per cento per ciascun figlio con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- d) mantenimento delle misure e degli importi in vigore per il coniuge a carico e per gli altri familiari a carico diversi da quelli di cui alle lettere a) e b);
- e) eliminazione delle detrazioni fiscali per minori a carico previste dal testo unico delle imposte sui redditi, di cui all'articolo 12, comma 1 lettera c) e comma 1 bis, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni;
- f) eliminazione dell'assegno al nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, e dell'assegno familiare previsto dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797;
- g) eliminazione dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448;
- h) eliminazione dell'assegno di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 nonché dell'assegno di cui all'articolo 1, comma 248, della legge 27 dicembre 2017 n. 205;
- i) eliminazione del Fondo di sostegno alla natalità di cui all'articolo 1, commi 348 e 349, della legge 11 dicembre 2016 n. 232;
- j) eliminazione del premio alla nascita di cui all'articolo 1, comma 353, della legge 11 dicembre 2016 n. 232;
- k) individuazione delle misure complementari a favore dei minori a carico da mantenere in vigore, solo in quanto destinate a specifici bisogni, attività o destinatari;
- l) progressivo superamento della contribuzione per gli assegni familiari a carico del datore di lavoro;
- m) adozione di strumenti di integrale compensazione, qualora il beneficio complessivo risulti inferiore al beneficio complessivo frutto prima della data di entrata in vigore della presente legge;
- n) coordinamento con gli interventi di contrasto alla povertà di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, assicurando l'equilibrio e l'integrazione nell'applicazione delle due misure;
- o) destinazione dei risparmi di spesa conseguenti all'eliminazione dei benefici di cui alle lettere e), f), g), h), i); j) a copertura degli interventi di cui alle lettere a), b) e c).

Art. 3

(Dote unica per i servizi a favore dei figli a carico)

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b) è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) istituzione di una Dote unica per un ammontare fino a un massimo di 400 euro per dodici mensilità, per ogni figlio fino ai tre anni, utilizzabile per il pagamento di servizi per l'infanzia quali, a titolo esemplificativo, asili nido, micronidi, baby parking, personale direttamente incaricato;
- b) concessione in forma ridotta della misura di cui alla lettera a) per i figli a carico dopo il compimento del terzo anno di età e sino al compimento del quattordicesimo anno di età;
- c) riconoscimento di una Dote unica maggiorata rispetto agli importi di cui alla lettera a) e alla lettera b), in misura non inferiore al 40 per cento per ciascun figlio con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- d) il beneficiario dovrà possedere idonea documentazione fiscale prodotta dal soggetto che eroga il servizio e tanto l'erogazione del beneficio quanto la rendicontazione dei servizi avverranno per via telematica attraverso una Dote unica digitale;
- e) eliminazione delle detrazioni di cui all'articolo 15 comma 1, lettera e-bis) del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, limitatamente alle spese per la frequenza alle scuole dell'infanzia;
- f) eliminazione dei voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting e per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi di cui all'articolo 4, comma 24, lettera b) della legge 28 giugno 2012, n. 92 e all'articolo 1, commi 356 e 357, legge 11 dicembre 2016, n. 232.
- g) eliminazione del 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;
- h) destinazione dei risparmi di spesa conseguenti all'eliminazione dei benefici di cui alle lettere e), f), g) a copertura degli interventi di cui alle lettere a), b) e c).

Art. 4

(Procedimento per l'approvazione dei decreti legislativi)

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, correddati da relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono richiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di trenta giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione, perché su di esso sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alla presente legge e con la procedura di cui al comma 1, decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.