



Processo Legislazione e Studi
Il Dirigente

ANALISI NORMATIVA

N. ATTO 1429

TITOLO: Proposta di legge di iniziativa popolare "Disposizioni per la promozione e la tutela della famiglia"

Processo Legislazione e Studi



Processo Legislazione e Studi
Il Dirigente

GRIGLIA DI CONTROLLO

1) Materia del PDL	Il PdL in esame ha lo scopo di introdurre nell'ordinamento misure a sostegno della famiglia. A questi fini: - contiene norme che promuovono e sostengono la famiglia in formazione (corsi di formazione al matrimonio; finanziamenti, anche per l'accesso alla prima casa); - contiene disposizioni a tutela della maternità e della vita nascente (misure che limitano il ricorso all'aborto per motivi economici; bonus per ogni nuovo nato; potenziamento dei corsi di preparazione al parto; promozione degli asili nido aziendali; interventi a favore dei soggetti che agevolano la maternità); - impegna la Regione all'individuazione di forme di sostegno per i genitori di figli minori che versano in precarie condizioni economiche o che non percepiscono l'assegno di mantenimento da parte dell'obbligato; - istituisce la "Carta Famiglia" e gli "asili familiari"; - promuove la cooperazione tra i soggetti che operano nell'ambito dell'adozione internazionale e della protezione dei minori all'estero - prevede l'istituzione di misure a sostegno del lavoro "endofamiliare"; - contempla interventi mirati per fronteggiare situazioni di particolare disagio (che ricorrono quando all'interno del nucleo familiare si trova "almeno una persona con gravi problematiche sanitarie, psichiatriche, di tossicodipendenza, di grave emarginazione sociale); - prende in considerazione altri servizi per le famiglie (favorisce la ricerca di baby sitter, promuove percorsi di sostegno per coppie in crisi); - riconosce e promuove il volontariato e l'associazionismo per i servizi alla famiglia; - stabilisce l'istituzione del Fondo regionale per la famiglia; - istituisce l'Assessorato alle politiche familiari e la Consulta regionale per la famiglia.
2) Potestà legislativa regionale	La verifica della sussistenza della potestà legislativa regionale si presenta piuttosto complessa, a motivo del fatto che il PdL disciplina numerose materie. La relativa valutazione non può, quindi, riguardare il PdL nel suo insieme, ma va effettuata per ambiti separati, avuto riguardo ai singoli oggetti disciplinati. A questo proposito, le principali materie interessate dal PdL in esame sono:



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	<u>1. politiche sociali (artt. 1, 2, 5, 9, 10, 13, 14, 15, 16 del P.d.L.):</u> nelle “politiche sociali”, in cui sono ricomprese le “politiche familiari”, rientrano tutte le strategie volte alla riduzione delle disuguaglianze e che si propongono la realizzazione di un modello che, in applicazione del principio di solidarietà, individui soluzioni adeguate a garantire lo sviluppo economico e sociale. Fra gli obiettivi della politica sociale si possono annoverare: la giustizia sociale (equità, pari opportunità), la sicurezza sociale (protezione contro i gravi rischi della vita), la pace sociale, l'aumento della prosperità e una partecipazione più ampia alla ricchezza comune. Si tratta quindi di un “macro contenitore”, all'interno del quale rientrano varie materie. Ai fini della presente indagine, preme indicare almeno due materie, che rimandano alle politiche sociali: quella dei servizi sociali e dell'assistenza, e quella delle previdenza sociale. <u>2. servizi sociali ed assistenza (artt. 3, 4, 6, 11, 12 del P.d.L.):</u> trattandosi di una materia non inclusa nell'elenco di cui all'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione, si ritiene che in questo ambito ricorra la <u>piena potestà legislativa della Regione</u>, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 4, citato (in questo senso, cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 124 del 30.4.2009; sent. n. 50 del 7 marzo 2008; sent. n. 287 del 13-28 luglio 2004). La definizione della materia “servizi sociali” viene fornita dallo stesso legislatore nazionale. Infatti, l'art. 1, comma 2, della L. 8 novembre 2000 n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) stabilisce che “ai sensi della presente legge, per “interventi e servizi sociali” si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”. A sua volta, l'art. 128 citato, al secondo comma, così recita: “per “servizi sociali” si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche <i>destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà</i> che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”. Come sopra anticipato, preme sottolineare che il tratto caratterizzante la materia in esame è rappresentato dalla ricorrenza di uno stato di difficoltà, bisogno o disagio. <u>3. previdenza sociale (art. 3 del P.d.L.):</u> dalla documentazione esaminata, sembrerebbe, in senso lato, che vadano ricomprese nella nozione di “previdenza
--	--



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	sociale” tutte le prestazioni, volte a garantire lo sviluppo sociale, erogate a prescindere da situazioni di bisogno o disagio (in questo senso, la Corte Costituzionale, nella sent. 287 del 2004 citata, ha ricondotto alla materia <i>de qua</i> il c.d. “bonus bebè”, definendolo “una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale (...), a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo”). Accanto a questa definizione, molto ampia, della materia in esame, ve n’è un’altra, più ristretta, secondo la quale la previdenza sociale è un ramo della legislazione sociale che ha come fine la <i>tutela del lavoratore</i> (e dei familiari a suo carico) dai rischi della menomazione o della perdita della sua capacità lavorativa in conseguenza di eventi predeterminati (naturali o connessi al lavoro prestato). La “previdenza sociale” rientra <u>nella competenza esclusiva dello Stato</u>, a norma dell’art. 117, comma 2, lett. o), a meno che si tratti di “previdenza complementare e integrativa”, la quale, a mente dell’art. 117, comma 3, rientra nell’ambito della potestà legislativa concorrente. <u>4. sistema tributario (art. 3 del P.d.L.)</u>: riguarda l’insieme delle norme e degli strumenti che disciplinano il pagamento dei tributi previsti dalla legge a favore di uno stato o di un ente pubblico. E’ un ambito che la Costituzione riserva alla <u>competenza esclusiva dello Stato</u> (art. 117, comma 2, Costituzione). Si precisa peraltro che tra le materie che ricadono nella potestà concorrente della Regione vi è anche quella “dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” come prevede il comma 3 dell’art. 117 della Costituzione. <u>5. adozione internazionale ed affido familiare (artt. 7 del P.d.L.)</u>: per quanto specificamente concerne il sostegno all’adozione internazionale, la citata sentenza della Corte costituzionale n. 50/2008 afferma che essa rientra nella materia “ordinamento civile”, di <u>competenza legislativa esclusiva dello Stato</u>, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. l), Costituzione. <u>6. istruzione (art. 8 del P.d.L.)</u>: l’art. 117, comma 2, lett. n) riserva alla <u>potestà esclusiva dello Stato</u> le “norme generali sull’istruzione”. Tra queste, sembra possano annoverarsi la definizione dell’obbligo scolastico, i gradi di istruzione e i tipi di scuole, gli esami di passaggio tra un grado e l’altro, i titoli
--	--



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	di studio e gli esami di stato. D'altro canto l'art. 117 comma 3 Cost. individua tra le materie di <u>legislazione concorrente</u>, "l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale". A titolo esemplificativo, quindi, la materia concorrente potrebbe comprendere la fissazione dei programmi di insegnamento, l'organizzazione delle scuole, il calendario scolastico, i rapporti con le scuole private e il trattamento giuridico ed economico del personale scolastico. E' bene sottolineare che la norma fa espressamente esclusione della "istruzione e formazione professionale" con la conseguenza che quest'ultima rientra nella competenza <u>legislativa regionale residuale</u> di cui all'art. 117, comma 4, Costituzione. <u>7. tutela e sicurezza del lavoro (artt. 9 e 10 del P.d.L.):</u> tale materia comprende le norme e gli istituti di carattere pubblicistico volti alla promozione dell'occupazione e alla protezione dei lavoratori ed è annoverata dall'art. 117, comma 3 della Costituzione, tra le materie di legislazione concorrente. Permangono dubbi in dottrina se nella tutela e sicurezza del lavoro rientrano anche gli aspetti relativi alla definizione del rapporto di lavoro in generale. In caso positivo si tratterebbe di una parziale deroga prevista dalla stessa Costituzione alla esclusività della competenza statale in materia di ordinamento civile.
3) Verifica della legittimità costituzionale	Si rimanda alle considerazioni di cui al punto precedente, con riserva di ulteriori approfondimenti.
4) Normativa europea in materia	Nessuna osservazione.
5) Coordinamento con la normativa vigente	Sono assenti riferimenti alla normativa nazionale e regionale. Ai fini della verifica del coordinamento, si ritiene comunque necessario il coinvolgimento degli assessorati interessati dagli ambiti disciplinati dal PdL, tra cui si annoverano, almeno, gli assessorati competenti in materia di sanità, istruzione, affari sociale, bilancio.
6) Necessità del ricorso allo strumento normativo	Il ricorso allo strumento normativo è necessario in quanto sono previsti oneri a carico del bilancio regionale.



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

7) Adeguatezza della relazione di accompagnamento	La relazione di accompagnamento non soddisfa pienamente i requisiti di cui agli artt. 35, comma 2 dello Statuto e 26 del Regolamento interno.
8) Pertinenza del titolo rispetto all'articolato	Il titolo appare pertinente rispetto all'articolato.
9) Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità	Si rimanda ad ulteriori approfondimenti.
10) Presenza di definizioni e loro correttezza	Si rimanda ad una integrazione della presente istruttoria.
11) Presenza di riferimenti normativi e loro correttezza	Norme costituzionali, L. 31.12.1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Aja del 29.5.1993); L. 5.2.1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate); L. 4.5.1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia). Sono del tutto assenti riferimenti allo Statuto della regione Umbria ed alle leggi regionali.
12) Nell'ipotesi di rinvii ad atti regolamentari ed amministrativi, previsione di meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie	Per quanto concerne i rinvii, si rimanda al punto "rinvio ad atti per l'attuazione del PdL". Sono assenti meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie.
13) Presenza di effetti abrogativi impliciti	Si rimanda ad una integrazione della presente istruttoria.
14) Rinvio ad atti per l'attuazione del PdL	L'art. 2, comma 9, demanda alla Giunta regionale la determinazione, con cadenza semestrale, delle modalità operative necessarie a dare attuazione agli interventi per le famiglie in formazione. L'Art. 3, comma 3, demanda alla Giunta regionale il compito di determinare i requisiti ed i limiti di reddito necessari per accedere ai benefici previsti dalla norma. L'art. 3, comma 7, demanda alla Giunta regionale il compito



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	di individuare gli interventi di cui alla disposizione medesima e di renderli effettivi. L'art. 5, comma 4, demanda al Regolamento regionale l'attuazione di quanto previsto dalla disposizione stessa. L'art. 6, comma 3, demanda alla fonte regolamentare la determinazione delle categorie merceologiche e le tipologie di servizi oggetto della Carta Famiglia, le modalità di intervento per le agevolazioni su imposte e tasse, le percentuali di agevolazione e riduzione dei costi e delle tariffe nonché le modalità di riparo ai Comuni dei finanziamenti necessari. L'art. 6, comma 4, demanda alla Giunta il compito di definire le linee guida per la stipulazione di convenzioni tra Comuni e soggetti pubblici e privati che forniscono i beni ed i servizi oggetto delle agevolazioni collegate alla Carta Famiglia. L'art. 7, comma 6, demanda a provvedimenti dell'Assessorato competente la determinazione dei criteri e delle modalità attuative delle misure previste al comma 1. L'art. 10, comma 5, demanda ad un provvedimento della Giunta regionale la disciplina delle modalità di gestione dell'albo regionale di cui al comma 4 del medesimo articolo. L'art. 10, comma 9, demanda alla Giunta regionale l'adozione degli atti amministrativi necessari al conferimento, alla gestione ed alla rendicontazione dell'indennità di cui all'art. 10 medesimo. L'art. 11, comma 2, lett. e), demanda alla giunta regionale la determinazione delle modalità di attuazione delle misure di cui al disposizione medesima
--	---



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

<i>Gli Estensori</i> Dr.ssa Beatrice Cairoli Dr.ssa Alessandra Grimaccia Dr.ssa Irene Santantoni <i>Il Dirigente</i> Dr. Piergiorgio Bura Perugia, 1° ottobre 2009	<i>Il Responsabile della Sezione</i> <i>Istruttorie Giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale</i> Dr. Rosi Juri
--	---

N.B.

L'analisi tecnico-normativa è visibile anche in Intranet ed Internet, cliccando l'icona Analisi di Processo.