

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1331

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **PELLEGATTI, DANIELE GALDI,
D'ALESSANDRO PRISCO, TADDEI, ANGELONI, SENESI,
BUCCIARELLI, TEDESCO TATÒ, TOSSI BRUTTI e PIERANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GIUGNO 1993

Fondi di previdenza per le persone addette alle cure
domestiche della propria famiglia

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi decenni l'argomento della pensione delle casalinghe è stato oggetto più volte dell'attenzione del Parlamento. In alcuni casi l'attenzione si è trasformata in provvedimenti legislativi, più spesso si è trattato soltanto di proposte di legge a carattere squisitamente propagandistico che sono finite negli scaffali dei due rami del Parlamento senza che ne fosse neppure avviato l'esame. Infatti, tutte le proposte di legge riguardanti le casalinghe hanno avuto due caratteristiche di fondo: da una parte, quella di una ricca fantasia nelle promesse, e dall'altra parte l'assenza del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione repubblicana che per ciascun provvedimento legislativo prevede l'obbligo della corrispondente copertura finanziaria e quindi di fatto ogni promessa conteneva allo stesso tempo i presupposti per non essere mantenuta.

Questo comportamento ha creato fra le casalinghe, di volta in volta, un atteggiamento di fiducia e di speranza che si è poi trasformato in profonda delusione non solo e non tanto nei confronti dei partiti che strumentalizzavano i loro bisogni e le loro speranze, ma più in generale nei confronti delle istituzioni democratiche.

Noi riteniamo che sia necessario dare risposte realistiche e concrete alle diverse richieste che pongono oggi le casalinghe. Esse riguardano soprattutto il problema delle pensioni, del trattamento in caso di maternità e di infortuni domestici e quello dell'istruzione e qualificazione professionale per coloro che intendono inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro.

Con il presente disegno di legge affrontiamo in parte il primo dei problemi elencati, quello delle pensioni; con altre iniziative legislative abbiamo già provveduto ad affrontare le altre questioni.

Prima di illustrare la presente proposta di legge ripercorriamo rapidamente l'iter che hanno avuto altri provvedimenti legislativi in materia di pensioni alle casalinghe onde evitare di ripetere eventuali errori commessi nel passato e per trarre comunque da quelle esperienze legislative qualche indicazione per una soluzione corretta del problema.

La prima volta che il Parlamento ha legiferato in materia di pensioni alle casalinghe è stato nel 1952 con l'istituzione presso l'INPS del Fondo per le pensioni facoltative che di fatto è stato utilizzato soprattutto da casalinghe.

La seconda volta che il Parlamento ha legiferato in materia di pensioni alle casalinghe è stato nel 1963, allorché con la legge n. 389 del 5 marzo 1963 venne istituita presso l'INPS la «Mutualità pensioni a favore delle casalinghe». La legge venne varata sulla scia di un movimento di massa in corso nel Paese per la pensione alle casalinghe, ma si trattò di una risposta assolutamente inadeguata e irrisoria rispetto alla domanda.

Il fallimento della legge sulla «mutualità pensioni» è dovuto soprattutto al fatto che, mentre la pensione viene liquidata con un sistema tipicamente assicurativo che tiene conto dell'età della casalinga, del valore dei versamenti effettuati, dell'epoca in cui i versamenti sono stati effettuati rispetto alla liquidazione della rendita, il tipo e il livello minimo di contribuzione è rimasto fermo al momento del varo della legge: facoltà di versare i contributi in qualunque tempo e in qualsiasi misura alla sola condizione che il versamento non sia inferiore a lire cinquecento. Si è trattato quindi di una legge che «prometteva» una pensione alle casalinghe, ma che, non contemplando livelli certi di contribuzione e i relativi

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

adeguamenti, alla fine conteneva le premesse per il suo fallimento.

È solo nel 1969, dopo lotte durate un decennio, che le casalinghe meno abbienti ottengono una vera e propria pensione, sia pure di entità modestissima: la pensione sociale. La pensione sociale è stata istituita dalla legge n. 153 del 30 aprile 1969. Inizialmente la legge aveva un campo d'intervento alquanto ristretto: essa operava a favore delle persone ultrasessantacinquenni prive di altro reddito e di altra pensione e nel caso di convivenza con il coniuge si teneva conto per la concessione della pensione sociale, del reddito cumulato di entrambi i coniugi. Ma i limiti di reddito entro i quali si poteva godere della pensione sociale erano alquanto ridotti e non indicizzati.

È successo così che dieci anni dopo l'istituzione della pensione sociale, nel 1979, l'INPS fece una revisione generale delle condizioni di reddito dei titolari di pensione sociale e revocò alcune decine di migliaia di tali pensioni. Il rimedio a questa ingiustizia venne posto nel corso dello stesso 1979 grazie anche ad una iniziativa legislativa del gruppo comunista e vennero elevati ed indicizzati i limiti di reddito alla pensione sociale.

L'area dei soggetti aventi diritto alla pensione sociale si è così estesa.

Il 1° gennaio 1992 i titolari di pensione sociale risultavano essere n. 730.806; di questi solo 115.083 sono uomini, le rimanenti 615.723 sono donne, quasi tutte casalinghe. Il livello mensile della pensione sociale è, al 1° gennaio 1993 di lire 329.200 e per le persone che vivono sole e non hanno altri redditi il livello della pensione sociale maggiorata è di lire 460.150: un livello assolutamente al di sotto del minimo necessario per vivere.

Nell'elaborare la presente proposta di legge abbiamo cercato di tenere conto dell'esperienza del passato di cui si è detto, delle differenze che esistono tra la condizione delle casalinghe di oggi rispetto a quelle di 20 o 30 anni fa, delle differenze che esistono all'interno della condizione di casalinga e, infine, del sistema pensionisti-

co italiano e delle possibilità di copertura che già oggi esso offre a coloro che a periodi alterni nel corso della vita svolgono lavori extradomestici o esclusivamente lavori di cure domestiche alla propria famiglia.

Il dibattito politico e culturale che si è sviluppato in questi ultimi anni sul valore sociale del lavoro di cura - sul lavoro «invisibile» che sta alle spalle e al di fuori della produzione, ma è un lavoro necessario alla produzione stessa - ci ha fatto seriamente riflettere sulla opportunità di attribuire allo Stato come tale l'onere di riconoscere il valore economico del lavoro familiare, almeno al momento del pensionamento. Ma un esame attento della situazione ci ha fatto scartare per il momento questa soluzione poichè ci è parsa impraticabile.

Infatti, se lo Stato riconoscesse una sorte di pensione statale per coloro che per tutta la vita si sono dedicati esclusivamente alla cura della propria famiglia, non potrebbe non dare lo stesso riconoscimento a coloro che nel corso della loro vita per periodi più o meno lunghi hanno svolto contemporaneamente sia il lavoro di cura della propria famiglia sia il lavoro extradomestico. Presenterebbe sicuramente aspetti di grave incostituzionalità una legge che riconoscesse solo ad una parte di cittadini il valore del lavoro di cura ed escludesse dai suoi benefici proprio coloro che spesso hanno svolto il lavoro di cura alla propria famiglia in condizioni di maggiore disagio poichè impegnati in occupazioni extradomestiche.

In secondo luogo si deve tener conto che se per una parte di cittadini (in gran parte donne), lo Stato riconoscesse una pensione senza il pagamento di contributi e senza fissare criteri di reddito come avviene invece per le pensioni sociali, provocherebbe una contrazione dei contributi previdenziali.

Infatti a fronte di prestazioni pensionistiche pressochè uguali diverrebbe molto più difficile la lotta che migliaia di lavoratori conducono da anni per il riconoscimento di tutti i loro diritti, compreso quello del pagamento dei contributi previdenziali; se

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il risultato finale fosse pressochè il medesimo, ciò costituirebbe un incentivo al lavoro nero e sommerso.

Il presente disegno di legge intende affrontare una questione vera, presente nella società: quella che vede molte donne italiane, che per condizioni oggettive (mancanza di servizi sociali, mancanza di lavoro, ecc.) e per condizioni soggettive (libera scelta) si trovano per tutta la vita a svolgere il lavoro di cura alla propria famiglia, al momento del pensionamento, prive di qualsiasi reddito proprio.

La proposta tende a sollecitare le famiglie a destinare una piccola parte di reddito a favore delle persone che provvedono alla loro cura. Ciò potrà essere fatto iscrivendo i soggetti interessati ad un fondo presso l'INPS.

Con l'articolo 1 viene, infatti, istituito il «Fondo di previdenza per le persone addette alle cure domestiche della propria famiglia». Il Fondo ha una gestione autonoma presso l'INPS. Ciò per evitare commistioni con altri fondi pensionistici che sono a ripartizione e non a capitalizzazione come quello che viene istituito.

L'adesione al Fondo è volontaria e riguarda le persone dai 29 ai 45 anni che si dedicano al lavoro di cura domestica della propria famiglia.

I limiti di età si sono resi necessari poiché prima dei 29 anni è difficile pensare ad una scelta che escluda un lavoro extradomestico e dopo i 45 anni non sarebbe possibile raggiungere un numero di anni di contributi sufficienti a garantirsi una pensione.

L'adesione al Fondo è incompatibile con la prestazione di altre attività lavorative dipendenti o autonome (articolo 2), con il versamento di altri contributi volontari dell'assicurazione previdenziale pubblica e con il percepimento di prestazioni pensionistiche dirette.

Questa norma, che può apparire molto limitativa, si è resa necessaria per non cumulare più interventi della finanza pubblica sullo stesso soggetto.

All'articolo 3 sono fissati i livelli dei contributi, e quindi le fonti di finanziamento del «Fondo».

I livelli dei contributi dai quali poi discenderanno i livelli delle prestazioni, tenendo conto anche del numero di anni per cui si contribuisce, sono due: il primo è uguale alla classe minima dei versamenti volontari in vigore attualmente; il secondo è uguale ai versamenti volontari della classe minima maggiorati del 50 per cento.

Per evitare di ripetere gli errori del passato (vedi Mutualità pensioni a favore delle casalinghe) e affinché il rendimento delle pensioni che si andranno a riscuotere sia aggiornato, è necessario l'adeguamento anche dei contributi e ciò sarà fatto allo stesso modo con cui vengono periodicamente aggiornati i contributi volontari.

Il diritto alla pensione di vecchiaia scatta al compimento del 60° anno di età e con una anzianità minima di 15 anni di contributi (articolo 4).

Nello stesso articolo 4 è previsto il ricongiungimento al «Fondo di previdenza per le persone addette alle cure domestiche della propria famiglia», anche dei periodi di contribuzione attribuiti come lavoratori dipendenti pubblici e privati o quali lavoratori autonomi o liberi professionisti, nonché la contribuzione figurativa prevista per le maternità avvenute non in costanza di rapporto di lavoro.

Nell'articolo 5, pur rinviando la determinazione delle quote di rendita vitalizia a norme che saranno fissate dal consiglio di amministrazione dell'INPS e a tariffe che saranno approvate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, abbiamo comunque voluto precisare che questo fondo a capitalizzazione deve essere impiegato in modo redditizio, tale da garantire in ogni caso il recupero dell'intero tasso di inflazione con la maggiorazione di due punti.

Con l'articolo 6 si prevede la deducibilità dei contributi dall'imponibile annuo ai fini IRPEF così come già avviene per tutti i contributi previdenziali, prevedendo la deducibilità sia nel caso che la denuncia dei redditi sia fatta all'iscritto al Fondo o da altro componente della famiglia.

Con l'articolo 7 non vengono più ammesse le iscrizioni alla Mutualità pensioni a favore delle casalinghe che come si è detto

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ha fallito i suoi obiettivi e che di fatto si estinguerà.

Onorevoli senatori, la fase che ha preceduto la presentazione da parte del Governo del decreto sulla previdenza complementare è stata animata da una ampia discussione sulla necessità di istituire un fondo previ-

denziale per le casalinghe, con questo disegno di legge noi intendiamo dare una risposta a questa necessità e, tenendo conto delle grandi aspettative che questo argomento ha creato fra le persone interessate, raccomandiamo un esame rapido e benevolo di questo provvedimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del Fondo)

1. Con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge è istituito, presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il «Fondo di previdenza per le persone addette alle cure domestiche della propria famiglia».

2. Il Fondo di cui al comma 1 ha una gestione autonoma ed è amministrato dal consiglio di amministrazione dell'INPS.

Art. 2.

(Iscrizione al Fondo)

1. Possono iscriversi al Fondo di cui all'articolo 1, a domanda, le persone tra i 29 e i 45 anni che si occupano delle cure domestiche della propria famiglia.

2. L'iscrizione al Fondo è incompatibile:

a) con la prestazione di attività lavorativa alle dipendenze di terzi o familiari;

b) con qualsiasi attività autonoma, compresa quella libero-professionale, e che dia luogo a tutela previdenziale obbligatoria;

c) con il percepimento di trattamento pensionistico diretto;

d) con il versamento dei contributi volontari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1432, e successive modificazioni.

Art. 3.

(Versamento dei contributi)

1. Il Fondo è finanziato con i versamenti degli iscritti e i versamenti possono essere

effettuati, alternativamente, nella misura pari:

a) all'importo dei versamenti volontari così come previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1432, nella classe minima;

b) all'importo di cui alla lettera a) maggiorato fino ad un massimo del 50 per cento del suo ammontare.

2. L'ammontare dei contributi segue la variazione dei contributi volontari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1432 del 1971 ai quali verrà automaticamente adeguato.

3. Il versamento che avviene con bollettini predisposti dall'INPS, deve essere effettuato per periodi trimestrali solari, in numero corrispondente a quello dei sabati compresi nei periodi stessi, entro il giorno 10 del primo mese successivo al trimestre al quale si riferiscono.

4. Per i versamenti effettuati in ritardo rispetto alla scadenza di cui al comma 3 si applicano le stesse disposizioni previste per i contributi volontari.

Art. 4.

(Diritto alla pensione)

1. Gli iscritti al Fondo di cui all'articolo 1 hanno diritto alla pensione di vecchiaia al compimento dei 60 anni di età e con una anzianità minima di 15 anni di contribuzione.

2. Al fine dell'anzianità contributiva sono ricongiungibili al Fondo i periodi di contribuzione attribuiti quali lavoratori dipendenti pubblici e privati o quali lavoratori autonomi, compresi i professionisti, ed i periodi di contribuzione figurativa per le maternità avvenute non in costanza di rapporto di lavoro, al fine del raggiungimento dell'anzianità contributiva e della misura della pensione, secondo le modalità di cui all'articolo 5.

Art. 5.

(Determinazione della pensione)

1. La determinazione delle quote di rendita vitalizia corrispondente ai singoli versamenti è fatta nel tempo e con le norme stabilite dal consiglio di amministrazione dell'INPS, in base a tariffe approvate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

2. Le tariffe di cui al comma 1 debbono essere predisposte in modo da prevedere il conseguimento di una rendita con un tasso di rendimento superiore di due punti rispetto al tasso di inflazione.

3. Le tariffe inoltre debbono prevedere il rimborso dei contributi versati agli eredi dell'iscritto in caso di premorienza rispetto alla data di conseguimento della rendita ed in base ad un tasso di rendimento reale superiore di due punti rispetto al tasso di inflazione.

4. Ai fini della misura della pensione i periodi contributivi ricongiunti vanno valutati come fossero contributi versati nel Fondo, nella misura di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 3.

Art. 6.

(Deducibilità dei contributi)

1. I contributi versati al Fondo di cui alla presente legge sono deducibili dall'imponibile annuo ai fini IRPEF.

2. Qualora l'iscritto al Fondo non sia obbligato alla dichiarazione ai fini IRPEF, la deducibilità di cui al comma 1 è consentita ad altro componente del nucleo familiare.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. Dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, non sono più ammesse le iscrizioni alla Mutualità pensioni di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 389.