

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1523

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori BAIOLETTI, VEVANTE SCIOLETTI,
MOLINARI e MOLTISANTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MARZO 1995

Norme per la concessione di un assegno mensile quale riconoscimento della funzione sociale ed economica del lavoro casalingo

ONOREVOLI SENATORI. - Del «problema delle casalinghe» si parla ormai da tanto tempo, ma, nonostante le sollecitazioni e gli impegni assunti dal Parlamento europeo, e le proposte di legge presentate nel tempo al Parlamento italiano, quest'ultimo non ha inteso fino ad oggi nemmeno avviare un confronto serio fra le tesi via via avanzate. Per chiara assenza di volontà politica, infatti, non è andata in porto nemmeno la proposta, avanzata da più gruppi, per l'indennità di maternità alle casalinghe. Fermezza convinti di trovarci di fronte ad un problema di grande attualità, torniamo ad occuparcene nel corso della nuova legislatura sperando di trovare un'Assemblea più attenta e sensibile alla delicata questione.

Basterebbero alcuni semplici, quanto ovvii, richiami alla Carta costituzionale (articoli 2, 3, 31, 35, 36, 37) per ricordare come volontà esplicita del costituente sia stata quella di tutelare il cittadino nel suo diritto di lavorare scegliendo il proprio lavoro ed in particolare di offrire alla donna la «libertà» di dedicarsi ai lavori domestici. In un periodo storico come l'attuale, poi, in cui da ambienti culturali ideologicamente differenti viene ribadito il concetto della famiglia quale nucleo insostituibile della società, assume ancor più rilevanza il contenuto dell'articolo 37 della Costituzione, inerente all'essenzialità della funzione familiare della donna.

Non è letteratura, infatti, ma frutto di accurate indagini sociologiche, il «ripensamento» dell'istituzione familiare attraverso il potenziamento e la tutela della stessa, per dare una adeguata risposta alla richiesta di arginare il fenomeno della droga, della violenza, del terrorismo, della delinquenza, minorile e non, delle devianze in genere.

C'è stata, bisogna dire, una presa di coscienza in tal senso da parte di donne ancor

giovani che hanno scelto la via del prepensionamento, ritenendo che un piccolo reddito fosse remunerativo in cambio della loro permanenza in famiglia: l'educazione della gioventù, infatti, oggi più che mai, richiede l'assunzione di maggiore responsabilità da parte della famiglia.

La donna che, spinta dall'esiguità del reddito familiare, è indotta a subordinare, il più delle volte, l'educazione dei figli alla conquista di un eventuale posto di lavoro, dovrebbe essere tutelata dallo Stato *ab origine*, fin dal momento, cioè, della «scelta» fra un lavoro domestico ed uno extradomestico. Una scelta, questa, che, pur prevista teoricamente dalla Costituzione, non trova applicazione pratica, perchè manca il presupposto della parità di condizioni per scegliere. Oggi, insomma, la donna non sceglie, ma è obbligata ad affrontare un lavoro extra-domestico, il più delle volte, dalle ristrettezze economiche in cui vive la sua famiglia, oppure è obbligata a lavorare in famiglia senza alcuna retribuzione!

Si tratta, allora, di dare esecuzione al dettato costituzionale attraverso una normativa che ponga la donna casalinga sullo stesso piano di dignità sociale, giuridica ed economica degli altri lavoratori italiani.

L'unico intervento legislativo fin qui andato in porto risale al 1963, ed ha rappresentato il punto di arrivo di una accesa campagna condotta da tutte le forze politiche e sociali, intesa a garantire alle donne dedite alle cure domestiche la tutela assicurativa contro il verificarsi di eventi riduttivi della capacità di lavoro, quali l'invalidità e la vecchiaia: si tratta della legge 5 marzo 1963, n. 389, che ha istituito la «mutualità pensioni» per le casalinghe, tema sul quale il Servizio studi della Camera dei deputati ha condotto un'accurata indagine.

La legge 5 marzo 1963, n. 389.

Il nuovo istituto giuridico, introdotto nell'ordinamento positivo con la legge 5 marzo 1963, n. 389, non ha sortito i risultati sperati.

L'assicurazione per le casalinghe, infatti, vuoi per la mancata indicizzazione delle prestazioni che priva il sistema di qualsiasi interesse economico in relazione al processo inflattivo in atto, vuoi per l'aumento dell'occupazione femminile, vuoi anche per il moltiplicarsi delle forme di previdenza, prima fra tutte la «pensione sociale» ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito, non ha incontrato il favore delle interessate e si è ridotta ad un fenomeno interessante una ristrettissima cerchia di persone per di più in continua diminuzione.

Lo scarso interesse che tale forma assicurativa presenta è sottolineato dall'esiguità del movimento economico della gestione e, in particolare, dalla costante flessione della contribuzione, fenomeni questi che hanno da tempo attirato l'attenzione degli esperti sulla antieconomicità della gestione, non giustificabile neppure sotto l'aspetto dell'utilità sociale dato il modestissimo ammontare delle rendite erogate.

Nel 1982 le iscritte alla gestione erano circa 20.000 contro 1.505 pensionate (sia di vecchiaia che di invalidità) ed il gettito contributivo era valutato in circa 108 milioni di lire, a fronte di una spesa per prestazioni di circa 171 milioni.

Gli elementi sopra riportati evidenziano la necessità di addivenire ad una riforma dell'attuale sistema assicurativo, riforma che deve necessariamente tener conto non solo del mutato contesto socio-economico in cui il medesimo si deve attuare, ma anche e soprattutto degli aspetti che ne hanno determinato lo scarso favore presso la categoria interessata.

Da quanto detto risulta come il crescente disinteresse per l'assicurazione delle casalinghe sia essenzialmente legato al mancato collegamento di tale forma previdenziale alle variazioni del costo della vita e, conseguentemente, alla inadeguatezza del sistema, non solo nei confronti degli attuali

istituti di sicurezza sociale, ma anche nei confronti delle stesse assicurazioni private.

Poichè d'altra parte è diffusa l'esigenza della generalità delle casalinghe, affermata anche dai movimenti e dalle associazioni femminili, di una più adeguata tutela attraverso un moderno riconoscimento della loro funzione, è necessario, ove non si voglia abbandonare la categoria esclusivamente alle iniziative di carattere privato, procedere alla sostituzione dell'attuale sistema con riguardo alle mutate necessità e condizioni.

Esiste, dunque, oggi in Italia, una notevole carenza legislativa nei riguardi delle donne in genere e delle casalinghe in particolare, una carenza ancor più evidente se la si pone a raffronto con la normativa prevista in materia in Paesi limitrofi, come la Francia, dove esiste una serie di interventi legislativi in favore delle donne nella loro diversa condizione di sposate, separate o divorziate, vedove, ragazze-madri. Appare molto opportuno, perciò, che, ormai alla fine del decennio iniziato nel 1985 dedicato dalla Conferenza di Città del Messico alla donna, il Parlamento italiano si impegni ad adottare misure legislative, anche in linea con le risoluzioni specifiche del Parlamento europeo. In effetti, intorno al problema della donna-casalinga, specialmente negli ultimi anni, si è aperto un interessante dibattito che può essenzialmente essere ricondotto a due posizioni principali: la prima, di chi, come noi intende dare alla casalinga, finalmente, il riconoscimento di uno *status* giuridico cui corrisponda un corrispettivo economico; la seconda di chi privilegia l'associazionismo o un salario in termini di servizi.

Noi riteniamo che la titolarità di uno stipendio e la conseguente tutela autonoma, assistenziale e previdenziale, gratifichi la donna molto più di quanto non possa farlo il diritto ad una riduzione ferroviaria o «la conquista di uno spazio verde per i figli» o una polizza assicurativa!

Non dimentichiamo che il riflusso o, come ci pare di poter affermare più correttamente, il ripensamento esistenziale di un ruolo, è stato una delle cause prime che

hanno condotto al fenomeno delle cosiddette pensioni-baby: giovani donne lavoratrici che hanno preferito un reddito ridotto commisurandolo al vantaggio che ne derivava loro da una più immediata partecipazione alla vita della famiglia. Se, allora, da un lato non si vuol certo pretendere di ricondurre forzatamente la donna lavoratrice in casa, dall'altro bisognerà pur offrire l'opposta opportunità alla donna che preferirà rimanere in casa, riconoscendole il diritto di una scelta consapevole e tutelandola attraverso il riconoscimento economico del valore sociale del suo lavoro.

Pur nella consapevolezza, dunque, del grave momento economico che l'Italia attraversa, occorrerà render giustizia al più presto a quello che è un diritto soggettivo della donna: la libertà di scegliersi un lavoro, domestico o extradomestico che sia, a parità di condizioni e con tutte le conseguenze che implica una scelta, dopo la valutazione costi (in termini economici e morali)-benefici.

La quantificazione dell'impegno di spesa tiene conto del fatto che nel 1991 le casalinghe ammontavano a circa 8 milioni; gli articoli 2 e 3 del nostro disegno di legge stabiliscono i limiti di applicabilità della legge ed i soggetti titolari del diritto. Le limitazioni in essi contenute trovano fondamento non solo nella natura dell'assegno che tende a garantire economicamente cittadini i quali, pur fornendo servizi costituenti un sostanziale contributo al reddito nazionale, sono tuttavia privi di tutela economica e assicurativa, ma, anche e soprattutto, nella necessità di contenere gli oneri a carico della collettività, il cui concorso dovrà essere proporzionato al numero degli iscritti.

La proposta prevede l'istituzione presso l'INPS di un «Fondo per il lavoro casalingo», gestione separata amministrata dai normali organi di amministrazione dell'istituto. Al «Fondo per il lavoro casalingo» affluiranno per la copertura della spesa:

1) il contributo mensile della categoria, per il primo anno di applicazione della legge, a fondo perduto;

2) un contributo di solidarietà, nella misura di lire 2.000 mensili erogate da ogni cittadino lavoratore a qualunque titolo (dipendente, autonomo);

3) il contributo a carico delle regioni nella percentuale del dieci per mille sui fondi stanziati in bilancio per i servizi sociali e l'occupazione;

4) gli assegni per il coniuge senza reddito riconosciuto iscritto al Fondo per il lavoro casalingo erogati da enti pubblici o da privati.

Se a ciò si aggiunge la non cumulabilità della pensione al compimento del sessantesimo anno di età (articolo 8) con la pensione sociale e la possibilità che molte donne evitino in futuro di ricorrere, per esempio, all'*escamotage* dell'invalidità civile (ai fini della occupazione, in base alla legge n. 482 del 1968, e ai fini del conseguimento di un assegno pensionistico), si vede come il presente disegno di legge, con la possibilità di recuperare sul terreno sociale una preziosa categoria oggi emarginata, apre prospettive di innegabile interesse morale nella difesa diretta di concrete e moderne necessità delle famiglie.

Onorevoli colleghi, il presente disegno di legge raccoglie una indicazione che, attraverso un largo movimento di base, ha prodotto una analoga proposta di iniziativa popolare, firmata da decine e decine di migliaia di donne, presentato alla Camera nell'VIII legislatura (atto Camera n. 3644, poi atto n. 12 della IX legislatura. Confidiamo che la sua sollecita approvazione valga a segnare un momento significativo e fecondo nel riconoscimento della nobiltà e della insostituibile rilevanza sociale del ruolo della donna che liberamente ha scelto la condizione di casalinga.

Anche se la normativa è essenzialmente rivolta alle donne, in considerazione del fatto che nella ripartizione tradizionale del lavoro a loro è affidato il compito dei lavori domestici e della cura, più in generale, della famiglia, non è escluso che essa possa trovare diverso spazio di applicazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Lo Stato, attraverso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), eroga un assegno mensile allo scopo di riconoscere la funzione sociale ed economica del lavoro casalingo.

Art. 2.

1. Entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* è istituito presso l'INPS il «Fondo per il lavoro casalingo».

2. Il «Fondo per il lavoro casalingo» costituisce una gestione separata dell'INPS amministrata dai normali organi di amministrazione dell'Istituto stesso.

Art. 3.

1. Casalinga è la persona che si dedica abitualmente ed esclusivamente, senza vincolo di subordinazione, alle cure domestiche nella propria famiglia, e non dispone di un aiuto domestico continuativo retribuito, salvo il caso di persona addetta a familiari bisognosi di cure particolari, e con esclusione di coloro che prestino attività lavorativa alle dipendenze di terzi o autonoma o professionale, ovvero siano titolari di pensione diretta a carico di fondi di previdenza obbligatori ovvero abbiano conseguito o intendano conseguire i requisiti per il diritto alla pensione anche mediante il versamento di contributi volontari.

Art. 4.

1. I soggetti di cui all'articolo 3 usufruiscono di un assegno mensile, quantificato in lire 1.200.000.

Art. 5.

1. Le vedove con pensione minima di reversibilità, le donne separate e divorziate, le nubili con prole, di età non inferiore ad anni quattordici, con reddito mensile lordo inferiore a lire novecentomila, ricevono una integrazione fino all'importo stabilito all'articolo 4 e, ove ne ricorrano le condizioni, gli assegni per il nucleo familiare nell'importo stabilito dalla legge.

Art. 6.

1. Dall'assegno di cui all'articolo 4 sono trattenute mensilmente e versate al Fondo per il lavoro casalingo costituito presso l'INPS le quote di assistenza e previdenza nella stessa misura in cui sono trattenute al lavoratore dipendente.

2. Agli stessi fini di cui al comma 1, analoghe quote sono versate, a carico dello Stato, nella misura prevista per i datori di lavoro in assenza di corrispondenti versamenti da parte del datore di lavoro del coniuge.

3. Le quote sono computate in quattro ore giornaliere di retribuzione e corrisposte sull'ammontare dell'assegno mensile.

Art. 7.

1. Per poter usufruire dell'assegno di cui all'articolo 4 o dell'integrazione di cui all'articolo 5 le interessate devono presentare domanda in carta semplice all'INPS-Fondo per il lavoro casalingo, allegando la documentazione idonea a dimostrare il possesso dei requisiti di cui agli articoli 3 e 5.

2. L'INPS provvede entro sessanta giorni alla erogazione dell'assegno mensile.

Art. 8.

1. La casalinga che abbia versamenti contributivi pari a centoventi settimane

negli ultimi cinque anni può chiedere la pensione di invalidità dell'INPS.

2. Al compimento del sessantesimo anno l'INPS eroga alla casalinga la pensione di vecchiaia, la cui corresponsione esclude la pensione sociale.

Art. 9.

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge per l'anno 1995 e seguenti si fa fronte attraverso la costituzione di un apposito Fondo denominato «Fondo per il lavoro casalingo» istituito presso l'INPS.

2. Confluiscono al fondo:

a) una quota d'iscrizione a carico delle interessate pari a lire 2.000 mensili per i primi dodici mesi dall'iscrizione;

b) un contributo di lire 2.000 mensili da aggiungere ai contributi previdenziali a carico dei lavoratori autonomi e dipendenti nei confronti delle rispettive casse ed enti di previdenza;

c) un contributo annuale delle regioni pari al 10 per mille degli stanziamenti previsti dai rispettivi bilanci per i servizi sociali e l'occupazione;

d) l'intero ammontare degli assegni per il coniuge senza reddito riconosciuto relativi alle iscritte al Fondo, erogati dallo Stato o da enti pubblici o da privati, che cesseranno di essere corrisposti ai titolari a partire dal secondo anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale stabilisce, con proprio decreto, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modalità di formazione e di funzionamento del Fondo per il lavoro casalingo. Le spese inerenti al funzionamento del Fondo sono a carico dello stesso.

