

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



Direzione Centrale
Prestazioni a sostegno del reddito

Audizione 28 aprile 2015 COMMISSIONI LAVORO SENATO

**Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n.157
Schema di decreto legislativo recante misure di
conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.**

00144 Roma
via Ciro il Grande, 21
tel 06 5905 3421
fax 06 5905 3084
e-mail: sostegnoreddito@inps.it
c.f. 80078750587
p.i. 02121151001

Sommario:

1. *Premessa.*

2. *Osservazioni sullo schema di decreto in esame.*

Osservazioni sintetiche

- *Attuazione principi di delega: non esercizio della delega per le lett. c), e), f), g), l) dell'art. 1, comma 9 legge 10 dicembre 2014 n. 183;*
- *Problema della vigenza limitata del decreto legislativo: solo 2015 per le sole prestazioni inerenti il 2015 - impatto gestionale INPS;*
- *Problema della possibile clausola di salvaguardia: rimodulazione del diritto in relazione ai limiti finanziari - impatto gestionale INPS;*
- *Principio di automaticità: principio di delega - lavoratrici parasubordinate e natura assistenziale della prestazione. Schema di decreto iscritte a gestione separata con committente, natura previdenziale della prestazione;*
- *Congedo di paternità nei casi di tipologie contrattuali miste (padre e madre); individuazione della disciplina di riferimento - impatto gestionale INPS.*

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



- *Vittime di violenza di genere: non è chiarito chi gestisce questa tipologia di congedo e la misura del finanziamento ad esso riservata*

1. Premessa.

Lo schema di decreto in esame, in attuazione alla delega contenuta nell'art.1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n.183, prevede disposizioni volte a sostenere le cure parentali attraverso misure per la tutela della maternità e a favorire opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori.

Sui principi di delega

Lo schema di decreto all'esame non sviluppa tutti i principi contenuti nella delega di cui all'art. 1, commi 8 e 9, della legge n. 183/2014 e in alcuni casi dà attuazione al principio discostandosi parzialmente dalla delega stessa. Nel dettaglio:

- a) ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici (il principio risulta sviluppato principalmente con riferimento ai padri lavoratori - artt. 5, 6 e 15 dello schema - posto che per tutte le lavoratrici madri è prevista una tutela per la maternità);
- b) garanzia, per le lavoratrici madri parasubordinate, del diritto alla prestazione *assistenziale* anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro (principio sviluppato discostandosi da quanto previsto nella delega: l'art. 13 estende una tutela di natura previdenziale - l'art. 64 T.U. maternità - e non assistenziale);
- c) introduzione del tax credit, quale incentivo al lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori o disabili non autosufficienti e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito individuale complessivo, e armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico (principio non sviluppato nello schema di decreto: delega rimasta inattuata nel testo in esame);
- d) incentivazione di accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo e dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle



persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro (principio sviluppato parzialmente discostandosi da quanto previsto nella delega: rinvenibile parzialmente negli art. 22 telelavoro, art. 7 criterio sussidiario per fruizione congedo parentale ad ore);

e) eventuale riconoscimento, compatibilmente con il diritto ai riposi settimanali ed alle ferie annuali retribuite, della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi spettanti in base al contratto collettivo nazionale in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessita di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute (principio non sviluppato nello schema di decreto);

f) integrazione dell'offerta di servizi per le cure parentali forniti dalle aziende e dai fondi o enti bilaterali nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona in coordinamento con gli enti locali titolari delle funzioni amministrative, anche mediante la promozione dell'utilizzo ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi (principio non sviluppato nello schema di decreto);

g) ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese (principio non sviluppato nello schema di decreto: si segnala al riguardo che le misure previste per il perseguimento di tale principio sono sussumibili ai benefici attualmente previsti dall'art.4, comma 24, della legge 28 giugno 2012, n.92, aventi natura sperimentale per il triennio 2013/2015: pertanto, in assenza di alcuna previsione di proroga, esse termineranno alla fine del 2015);

h) introduzione di congedi dedicati alle donne inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza (principio sviluppato conformemente alla delega art. 23; rimangono imprecisati gli aspetti gestionali della misura);

i) estensione dei principi di cui al comma 9, in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento



della possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato e alle misure organizzative finalizzate al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (non esplicitato nel testo in esame);
l) semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e riordino delle procedure connesse alla promozione di azioni positive di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di parità e pari opportunità (principio non sviluppato nel testo in esame).

Osservazioni sullo schema

Limite di vigenza del decreto

Si osserva che l'art. 25 pone un limite alle novità introdotte dallo schema di decreto in esame applicando, con esclusione dell'art. 24, gli articoli dello stesso, in via sperimentale, solo per l'anno 2015 e per le sole giornate di astensione riconosciute nell'anno 2015. Per quanto di competenza si osserva che questo limite temporale avrà un impatto che dovrà essere gestito anche sul fronte del periodo transitorio, delle comunicazioni rispetto all'utenza e delle azioni che saranno comunque necessarie per adeguare le procedure gestionali interne.

Si evidenzia, altresì, la mancata indicazione delle modalità di trasferimento delle risorse finanziarie (es: la spesa, pari ad € ... graverà sul capitolo ... dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali...).

Clausola di salvaguardia

L'art. 26 del sopra menzionato decreto introduce una clausola di salvaguardia che prevede, alla luce del monitoraggio sugli istituti introdotti, la possibilità di rideterminare i benefici, tramite decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Al riguardo si evidenzia che l'arco temporale così ristretto dell'operatività dei benefici non si concilia sia con l'attività di monitoraggio che con l'eventuale rideterminazione degli stessi.



In particolare, in relazione al monitoraggio, si osserva che sarebbe opportuno prevedere un più ampio sistema di valutazione dell'intervento normativo che tenga conto dell'impatto socio economico delle misure introdotte e non solo dei costi, al fine di consentire l'apprezzamento degli effetti prodotti attraverso l'utilizzo di metodologie appropriate che tengano conto della temporaneità delle misure e del relativo carattere sperimentale.

Si evidenzia, inoltre, che la possibilità di rideterminare i benefici, in ragione della disponibilità finanziaria, introduce una condizione all'esercizio dei diritti in esame, con indubbio impatto sulla certezza, sull'ampiezza e sulla durata di tali diritti che non sono sottoposti a provvedimenti concessori o autorizzatori particolari ma piuttosto alla verifica della sussistenza su requisiti e presupposti di legge (rapporto di lavoro, nascita, e così via).

Si sottolinea, inoltre, che l'eventuale rideterminazione prospettata nell'art.26, avrebbe un rilevante impatto per l'Istituto sia sull'istanza che sulla gestione complessiva delle misure.

L'art. 2, punto a) dello schema, modifica la lett. d) dell'art. 16 del d.lgs. 26 marzo 2001, n.151 (Testo Unico delle disposizioni a tutela e sostegno della maternità/paternità, di seguito anche T.U.), in materia di divieto di adibire al lavoro le donne durante il congedo di maternità e in particolare interviene con riferimento ai casi patologici di parti fortemente prematuri nei quali il parto avviene più di due mesi prima dell'inizio del congedo obbligatorio.

La formulazione appare imprecisa rispetto alla finalità esplicitata nella relazione illustrativa: infatti i periodi di cui alla lett. a) e c) non possono superare matematicamente i 5 mesi.

Si osserva che all'ampliamento della tutela conseguono impatti gestionali per l'Istituto in ordine all'adeguamento delle procedure informatiche o per il ritorno aziendale. Si osserva altresì che l'ampliamento del congedo di maternità ante partum ha ricadute in termini di durata sul congedo di paternità previsto in favore dei padri lavoratori dipendenti, iscritti alla gestione separata ed anche autonomi (in base al comma 1 ter introdotto all'art. 28 dallo schema di decreto). Tali lavoratori infatti hanno diritto al congedo di paternità ed alla relativa indennità per i medesimi periodi che sarebbero spettati alla madre lavoratrice dipendente o iscritta alla gestione separata. Si rammenta che per tali lavoratrici il periodo post partum coincide con i tre mesi dopo il parto più eventuali periodi di



astensione ante partum non fruiti (incluso quindi il periodo più ampio introdotto dall'art. 2 in esame).

La norma introdotta **all'art.5** interviene in materia di congedo di paternità aggiungendo all'art. 28 T.U. i commi 1 bis ed 1 ter.

Rispetto alle tutele attualmente vigenti, lo schema introduce novità sostanziali per i padri lavoratori autonomi, attualmente privi di qualsivoglia tutela per la paternità (co. 1 ter dell'art. 28 – co. 1-bis dell'art. 66 T.U. aggiunto dall'art. 15 dello schema).

Viceversa, riguardo al congedo di paternità per i lavoratori dipendenti, lo schema non amplia sostanzialmente le tutele vigenti (comma 1 bis dell'art. 28): infatti, attualmente, il congedo post partum spetta al padre lavoratore dipendente a prescindere dall'attività lavorativa svolta dalla madre ed anche in caso di madre non lavoratrice. A tale impostazione si è giunti nel tempo interpretando le disposizioni vigenti alla luce del principio sancito dalla Corte Costituzionale che nella sentenza n. 1/1987 ha precisato che la "ratio" dell'astensione "post partum" risiede nel dover assicurare al neonato l'assistenza materiale ed affettiva nei primi mesi di vita. Attualmente quindi la fruizione del congedo di paternità, nei casi di morte o grave infermità della madre oppure di affidamento esclusivo del figlio, si presenta attualmente articolata nel seguente modo:

- il padre lavoratore dipendente, qualora la madre venga meno, beneficia dei periodi di congedo che sarebbero spettati alla madre, indipendentemente dalla natura dell'attività lavorativa svolta (dipendente, parasubordinata, libera professionista, autonoma, non lavoratrice). Nei casi di madre non lavoratrice il congedo di paternità spetta nei tre mesi dopo il parto. Lo schema di decreto si limita ad integrare formalmente nel T.U. il congedo di paternità in caso di madre autonoma avente diritto all'indennità di maternità ex art. 66 T.U. (comma 1 bis, art. 28 T.U.);
- analoga tutela è prevista per i padri iscritti alla gestione separata, lavoratori parasubordinati o libero professionisti. Il congedo di paternità e la relativa indennità sono disciplinati dal combinato disposto di cui all'art. 64, co. 2, T.U. e art. 3 del DM 4 aprile 2002. Su tali disposizioni lo schema di decreto non è intervenuto;
- relativamente ai padri lavoratori autonomi (iscritti alle gestioni INPS dei lavoratori autonomi: artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni,



mezzadri e imprenditori agricoli professionali), le norme vigenti non prevedono alcuna tutela per i casi in cui il padre rimanga l'unico genitore in grado di prendersi cura del neonato.

Lo schema di decreto quindi, su tale punto, ha una portata innovativa benché letteralmente limitata solo a due casi ossia: madre lavoratrice dipendente oppure lavoratrice autonoma. Fermo restando che la durata dell'indennità di paternità spetta per il periodo in cui sarebbe spettata l'indennità di maternità all'autonoma, non è chiaro se il diritto del padre autonomo possa essere riconosciuto a prescindere dalla sussistenza in capo alla madre del diritto all'indennità di maternità.

Si osserva inoltre che la sostituzione del comma 2 dell'art. 28 TU prevede, nella prima parte, che "il padre lavoratore che intende avvalersi del diritto di cui ai commi 1 e 1-bis presenta al datore di lavoro la certificazione relativa alle condizioni ivi previste". Al riguardo rileva che la certificazione sanitaria attestante la grave infermità va presentata non solo al datore di lavoro ma anche all'Inps in quanto non autocertificabile. Tale certificazione inoltre, per prassi consolidata, è valutata dal medico legale Inps presso la Sede competente affinché si consideri la "gravità" dell'infermità certificata rispetto ai compiti di cura ed assistenza del figlio (a meno che la riforma non introduca i criteri in presenza dei quali l'infermità è qualificata come "grave").

Si evidenzia infine l'opportunità di esplicitare, anche con riferimento al padre lavoratore in congedo di paternità, la possibilità di rinvio o sospensione del congedo stesso, analogamente a quanto si dispone per il congedo di maternità all'art.2, punto b, del medesimo schema di decreto legislativo.

L'art. 7, punto b) del citato decreto legislativo introduce la possibilità di fruizione del congedo parentale su base oraria in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero.

Si segnala che il rinvio alla contrattazione collettiva non ha consentito, nei due anni successivi all'emanazione della legge di stabilità 2013, la fruizione di tale istituto su base oraria in quanto gli interventi sono stati esigui e peraltro hanno generato una regolamentazione disomogenea con riferimento alla distribuzione oraria nell'arco della giornata lavorativa. L'articolato in esame propone un criterio che, se proposto in alternativa alla contrattazione collettiva potrebbe generare



difficoltà di gestione del congedo parentale ad ore per l'Istituto, con significative implementazione degli applicativi gestionali in uso.

Gli art. 9 e 10 modificano rispettivamente il comma 1 dell'art. 34 e i commi 2 e 3 dell'art. 36 del TU prevedendo l'ampliamento da tre a sei anni del periodo nel quale il genitore può fruire del congedo indennizzato nella misura del 30% della retribuzione definita all'art. 23 del T.U., stabilendo altresì che l'indennità può essere percepita per l'ulteriore periodo dai sei agli otto anni a condizione che il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria. Risulta esteso anche l'arco temporale massimo di fruizione del congedo parentale che da otto anni è esteso a 12 anni (dalla nascita o dall'ingresso in famiglia). I periodi di congedo dagli 8 ai 12 anni non sarebbero mai indennizzati.

Su questa tutela che ha esteso su un arco temporale ancora più ampio la fruibilità del congedo parentale, sia oneroso che non oneroso, si ripropongono le osservazioni di impatto verso i cittadini e gli operatori qualora l'ampiezza della tutela dovesse riguardare solo l'anno 2015.

L'art. 13 dello schema di decreto legislativo rivede anche la tutela della maternità/paternità per gli iscritti alla gestione separata. In particolare di seguito all'art. 64 è aggiunto l'art. 64 bis in materia di adozioni e affidamenti. La norma proposta recepisce la sentenza della Corte Costituzionale n. 257/2012 in forza della quale si è attuata l'estensione da 3 a 5 mesi del congedo obbligatorio di maternità in caso di adozione/affidamento preadottivo.

Si osserva che, analogamente a quanto previsto per le lavoratrici ed i lavoratori dipendenti e autonomi (secondo la modifica dell'art. 67 del TU proposta nel presente schema di decreto), anche per gli iscritti alla gestione separata il congedo in caso di adozione internazionale dovrebbe essere fruibile, nei limiti consentiti, non solo dopo l'ingresso del minore in famiglia ma anche per i periodi di permanenza all'estero.

L'art. 13 introduce altresì nel T.U. l'art. 64-ter con cui si estende il principio dell'automaticità delle prestazioni: "i lavoratori e le lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non iscritte ad altre forme obbligatorie, hanno diritto all'indennità di maternità anche in caso di mancato versamento alla Gestione dei relativi contributi previdenziali da parte del committente".



Si evidenzia che la legge delega, all'art. 1 comma 9, lettera b) dispone di attuare la "garanzia, per le lavoratrici madri parasubordinate, del diritto alla prestazione assistenziale anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro". Considerato che la tutela della maternità di cui all'art.64 T.U. ha natura previdenziale e non assistenziale, si osserva l'intervenuta variazione della natura della prestazione rispetto ai principi contenuti nella delega. Si osserva inoltre che, ai sensi dell'art. 64 T.U., le prestazioni previdenziali a carico della gestione separata sono erogate nei limiti delle risorse rinvenienti dallo specifico gettito contributivo (aliquota dello 0,50 successivamente elevata allo 0,72% dal DM 12 luglio 2007 – comma 16, art. 59, legge 449/1997).

Si rammenta infine che per la categoria di lavoratori e lavoratrici di cui trattasi esistono già tutele assistenziali in caso di mancanza dei requisiti per accedere alle prestazioni previdenziali di maternità (assegno di maternità di base e assegno di maternità per lavoro atipici e discontinui di cui agli artt. 74 e 75 del T.U.).

L'art. 15 dello schema in esame modifica l'articolo 66 del T.U. prevedendo l'indennità di paternità in favore dei padri lavoratori autonomi in caso di madre autonoma. L'indennità di paternità spetta nei casi di impossibilità della madre ed è corrisposta per i periodi che sarebbero spettati alla madre autonoma (3 mesi dopo il parto o periodo residuo). Sembra che tale indennità presupponga l'accertamento dei requisiti in capo al padre (copertura contributiva del periodo di fruizione); non appare chiaro invece se il diritto sia riconosciuto al padre autonomo anche qualora la lavoratrice autonoma non abbia diritto all'indennità di maternità.

L'art. 23 introduce il congedo per le donne vittime di violenza di genere, si osserva tuttavia che non risultano definite le modalità di gestione né sono individuati i soggetti preposti alla gestione della misura. Non viene altresì individuato l'Organo deputato all'erogazione del contributo in esame, né tanto meno le modalità di trasferimento delle risorse finanziarie.

E' opportuno, infine, rilevare che quasi tutte le disposizioni contenute nell'articolato comportano per l'Istituto la revisione dei flussi amministrativi e conseguenti implementazioni procedurali informatiche.