CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3613

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GAGLIARDI, MATTARELLI, CAVALLARI, MIOTTI CARLI AMALIA, TOROS, BOLOGNA, RAMPA, CENGARLE, DE MARZI, GIRARDIN, BUZZI, SCARLATO, RIPAMONTI, CATTANEO PETRINI GIANNINA, DOSSETTI, RUSSO SPENA, BIANCHI GERARDO, NEGRARI

Presentata il 2 dicembre 1966

Norme per l'assicurazione di familiare addetto ai servizi domestici a favore di ministri di culto

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Da diverso tempo costituisce giusta preoccupazione di un assai vasto settore dello stesso ambiente dei ministri di culto il problema di far conseguire una propria posizione assicurativa alle persone - familiari o meno - che prestano servizio a favore di ministro di culto per le sue stesse esigenze di vita domestica, e ciò ai fini di garantire una certa sicurezza, sia con riferimento all'insorgere di malattie, sia in relazione all'eventualità che si verifichi una situazione invalidante, sia infine con riferimento alla vecchiaia.

Nel suo illuminato spirito di umana comprensione, Papa Roncalli, in relazione ai vari problemi sociali, quando era ancora Patriarca di Venezia, aveva cercato di risolvere il problema, e si era preoccupato di dare precise istruzioni ai ministri di culto della sua diocesi, affinché tutte le persone che si trovassero a prestare una certa attività nell'interesse degli stessi, come addette al servizio domestico, avessero la possibilità di essere garantite dagli eventi futuri con una ben precisa forma assicurativa, in modo identicamente eguale a quella prevista per l'attività esplicata dagli addetti al servizio domestico secondo quanto disposto dalla legge 2 aprile 1958, n. 339.

In relazione alle dette istruzioni, quando i singoli ministri di culto provvidero ad istituire presso l'Istituto della previdenza sociale ed altresì presso l'Istituto assicurazione malattie una posizione assicurativa nell'interesse di chi si trovava a prestare a loro favore attività lavorativa a carattere domestico, essi istituti non sollevarono eccezione alcuna, e ciò a prescindere dell'esistenza o meno tra le parti di un rapporto di parentela.

Un tale criterio, del resto, doveva intendersi in perfetta correlazione con il comune indirizzo dato a situazioni del genere dalla autorità giudiziaria, che ammette la possibilità di esistenza di un rapporto di lavoro a carattere subordinato anche tra parenti, quali fratello e sorella, zio e nipote, ed altresì - nell'attività economica come quella commerciale od industriale - anche tra padre e figlio, ove non sussista un rapporto di natura associativa.

Senonché, in un successivo momento, le varie sedi provinciali dell'Istituto della previdenza sociale, in funzione di precise istruzioni interne, hanno, con riferimento alle persone che risultavano addette ai servizi domestici, revocato tutte le posizioni assicurative, ove fosse risultato esistente un vincolo di parentela o affinità entro il terzo grado,

e ciò in quanto si ritenne di poter sostenere che in tali ipotesi non possa esistere un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato.

Tale provvedimento venne particolarmente a colpire le persone parenti di ministro di culto, che venivano esplicando attività nell'interesse dello stesso. Infatti, il fatto che detto posto di lavoro sia di preferenza, ma del resto, non sempre, occupato da una parente del ministro di culto, si verifica non certo per riguardo alla natura della prestazione, ma in osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 133 del codice di diritto canonico, disposizione che il ministro di culto cattolico è tenuto ad osservare.

Prescrive infatti la particolare norma che agli ecclesiastici è consentito coabitare con quelle persone con le quali il legame naturale non permetta sospettare alcunché di male, quali sono appunto la madre, la sorella, la zia, la nipote, o, comunque, è consentita la coabitazione con quelle persone la cui provata onestà, congiunta ad un'età già avanzata, abbia ad allontanare ogni possibilità di sospetto.

A seguito dell'iniziativa, assunta dall'Istituto della Previdenza sociale, si è avuto, quale conseguenza, che ove la persona che prestava servizio al ministro di culto fosse stata una parente (sorella, zia, nipote) la posizione assicurativa venne annullata, mentre, ove si fosse trattato di terza persona non parente, la posizione assicurativa fu mantenuta.

Nella generalità dei casi, al provvedimento di revoca disposto dall'Istituto della previdenza sociale dalle parti interessate venne fatta opposizione e le varie questioni furono rimesse alla decisione dell'autorità giudiziaria, la quale ricollegandosi, più che altro, alle singole situazioni di specie, in alcuni casi riconobbe che, nonostante il rapporto di parentela, sussisteva un rapporto di lavoro subordinato a carattere domestico, confermando in tal caso la validità della posizione assicurativa; in altra ipotesi, risultando il rapporto non ben precisato, anche per la mancata presenza di un'efficace retribuzione, venne esclusa la sussistenza dell'elemento della subordinazione, che tende a qualificare il particolare lavoro ai fini della correlativa posizione assicurativa.

In materia di attività lavorativa prestata a favore di parente, il principio che trova ormai costante conferma, anche presso la Suprema Corte di cassazione, può essere così riassunto: le prestazioni di lavoro rese tra persone conviventi, legate da rapporti di parentela, si presumono gratuite, fatte cioè *benevolentiae vel affectionis causa*, così che di regola è da escludersi in tali casi la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato. Tuttavia, tale principio non è affatto assoluto, la sua corrispondenza alla realtà dev'essere accertata caso per caso, in relazione alle singole fattispecie. Consegue che tra congiunti conviventi non può ravvisarsi rapporto di lavoro ove una determinata attività, se pure oggettivamente configurabile quale prestazione di lavoro, risulti non espletata con spirito di subordinazione, o, comunque, risulti posta in essere non in vista di un'adeguata e riconosciuta dovuta retribuzione, ma soltanto ai fini di disobbligarsi moralmente di un mantenimento al quale si pensa di aver diritto o nell'aspettativa di futuri beneficî anche solo sperati, indipendentemente, cioè dall'attività che viene prestata.

In tutte queste ipotesi si ritiene venga a mancare quel rapporto di bilateralità funzionale, tra le due prestazioni (attività lavorativa da una parte, corrispettivo dall'altra) che soltanto potrebbero qualificare giuridicamente l'una attività quale prestazione di lavoro subordinato, e l'altra quale retribuzione.

Ovviamente, se per la parentela esistente tra le parti e per la natura stessa della prestazione il potere di comando da parte di chi riceve la prestazione lavorativa risulta esercitato in forma attenuata, e solo nelle grandi linee, senza spingersi ad impartire ordini precisi e dettagliati, non per questo è dato di poter escludere l'esistenza dell'elemento della subordinazione che caratterizza il rapporto di lavoro soggetto all'obbligo contributivo. Ciò del resto succede pressoché normalmente con riferimento al lavoro domestico – e a prescindere dall'esistenza di un rapporto di parentela tra le parti – quando l'attività è prestata a favore di un uomo solo, perché non vi è dubbio che alla particolare competenza della donna, corrispondano assai scarse conoscenze ed attitudini da parte dell'uomo. In tali situazioni, il dato caratteristico e rilevante, comunque consiste nella giuridica possibilità sia di dare direttive, sia di prevedere che una direttiva da considerarsi nell'ambito delle mansioni, anche se proveniente da persona tecnicamente incompetente, sia rispettata.

Ora il ministro di culto il più delle volte, ai fini di poter esercitare la propria missione spirituale deve abbandonare l'originaria famiglia dei propri genitori, accettando una disciplina per la quale è tenuto ad espletare una precisa attività di apostolato nella località che da parte dei superiori gli viene assegnata.

Se adunque un qualche familiare provvede a seguire il ministro di culto nella comandata destinazione, ciò non avviene ai fini di ricostruire una famiglia, ma per l'assolvimento delle esigenze di cui anche un ministro di culto ha bisogno, dato che nei luoghi in cui vive egli viene a creare (o può trovarsi a dover creare) il nucleo particolare di una convivenza di persone.

Si attua in altri termini, nell'ambito dell'attività del ministro di culto una situazione dalla quale consegue l'evidente esigenza – anche dal lato obbiettivo – di un posto di lavoro da coprire, e, quindi, la necessità di porre in essere nella stessa casa del ministro di culto un'attività lavorativa che assuma caratteri ben specifici.

Detta casa per essere sempre accessibile ai membri della comunità, per essere frequentata quale luogo di passaggio se non anche di residenza da altri ministri di culto, per esplicarsi in essa la cura degli arredi religiosi e della stessa chiesa, viene a costituire un centro di vita associativa e ciò in funzione delle necessità stesse spirituali di quel popolo, al quale il ministro di culto viene comandato.

Il ministro di culto che rinuncia alla famiglia per dedicarsi al ministero pastorale, ha bisogno quindi di una persona che nel contempo sappia provvedere sia a quelle che sono le sue esigenze di vita domestica, sia alle necessità del suo apostolato.

Teoricamente, il ministro di culto potrebbe fare anche il sacrificio di vivere da solo, cosa del resto che alle volte avviene, ma ciò comporta innumeri inconvenienti, non solo con riferimento alla persona stessa del ministro del culto – per il quale, come ogni altro individuo, il soddisfacimento delle esigenze di vita domestica, costituisce l'esercizio di un diritto naturale che non può negarsi – ma tutto il suo ministero sarebbe compromesso, perché la casa del ministro di culto, come si è già precisato, non solo è la sua abitazione, ma è anche sede di associazioni, degli uffici parrocchiali e punto di riferimento di tutta una serie di attività di ordine sociale e relgioso, sì che ove il ministro di culto avesse a vivere da solo, ogni volta egli si debba allontanare dalla propria abitazione, viene a rimanere interrotto ogni collegamento con le esigenze dello stesso popolo per il quale egli opera.

Non si contesta da parte dell'Istituto della previdenza sociale che una siffatta attività, nonostante i particolari aspetti che viene ad assumere, rientri nell'ambito dei lavori domestici, con il relativo obbligo contributivo. Si esige però che l'attività sia prestata da persona non parente, negandosi altrimenti la esistenza di un rapporto di attività subordinata atta a costituire il presupposto per il sorgere del rapporto assicurativo obbligatorio.

L'ipotesi invece di parenti che esplicano dette mansioni, specialmente nell'ambito dell'attività del ministro di culto cattolico è molto diffusa, sia per l'osservanza del precetto canonico più sopra ricordato, sia per la difficoltà del ministro di culto, dati i mezzi economici di cui generalmente dispone, di far fronte ad oneri economici che superino quei limiti ai quali – magari anche con sacrificio – può adattarsi una parente, sia per la maggior fiducia, sicurezza e dedizione al particolare tipo di lavoro che può dare una persona che abbia avuto la medesima originaria educazione e con la quale dalla prima età si abbia avuto comunità di vita.

Indubbiamente quando un'attività del genere viene esplicata da parenti si creano situazioni di fatto nelle quali il rapporto di subordinazione non risulta molto evidente, anche perché tale subordinazione appare in funzione di accordi e di attività il più delle volte intervenute tra le parti direttamente nella stessa riservata sfera di ambiente privato e senza la possibilità della presenza di terzi.

D'altra parte molto spesso la specifica attività viene esplicata dalla madre stessa del ministro di culto ed in questo caso va escluso possa comunque sorgere tra il figlio, ministro di culto e la madre, che attende i bisogni del figlio, un rapporto di subordinazione, in modo che alla madre – la quale molto spesso è la persona che maggiormente si viene sacrificando in quest'attività – sarebbe preclusa in ogni caso, qualsiasi possibilità di conseguire alcun beneficio nel settore previdenziale.

Grave perciò è l'ingiustizia che si attua nei confronti del familiare che viene dedicando – magari anche con proprie rinunce e sacrifici specialmente economici – la propria attività a favore di un ministro di culto, e ciò solo perché parente, mentre l'esplicazione dell'attività lavorativa, oggettivamente considerata, avrebbe dato in ogni caso diritto alla costituzione od alla prosecuzione di una posizione assicurativa.

Allo stesso modo che il legislatore si è giustamente preoccupato di assicurare ai ministri di culto la possibilità di conseguire una pensione, sia pure modesta, altrettanto risponde ad un preciso dovere sociale che sia

provveduto a favore di quelle persone che, pur essendo strette da vincolo di parentela al ministro del culto, dedicano tutta la propria attività alle esigenze di vita dello stesso nell'interesse della comunità, cui il ministro di culto è comandato. Anche a queste persone è necessario dare un senso di tranquillità per il futuro, così e come allo stesso ministro del culto dev'essere data la possibilità di poter provvedere a queste esigenze di ordine previdenziale, mettendo in essere quanto necessario per assicurare sia una pensione in caso di invalidità o vecchiaia, sia le necessarie prestazioni in caso di malattia, a chi, parente, abbia a suo favore dedicato il proprio lavoro.

Onorevoli colleghi, il progetto di legge che si presenta alla vostra approvazione, vuol riparare questa situazione ingiusta e vuol consentire a tutta questa particolare categoria di persone, la possibilità di conseguire il diritto alle varie prestazioni assicurative e previdenziali con un trattamento che dal lato contributivo vuol essere identicamente eguale a quello previsto per le persone addette ai servizi domestici in relazione a quanto disposto dalla legge 2 aprile 1958, n. 338.

Il progetto di legge riguarda i familiari (parenti anche in linea retta ed altresì affini) sia di ministro di culto cattolico, sia di ministro degli altri culti, in quanto non coniugato, che siano conviventi e prestino attività per le esigenze di vita del ministro di culto, con continuità, e ciò a prescindere dall'esistenza di un rapporto vero e proprio di subordinazione e dalla corresponsione di una retribuzione.

La costituzione della posizione assicurativa, ove essa ancora non esista, e la possibilità di una prosecuzione, ove già esistente, è lasciata alla facoltà del ministro del culto, che deve, allo scopo, presentare idonea dichiarazione sia all'Istituto della previdenza sociale, sia all'Istituto assicurazione contro le malattie, con la indicazione nominativa della persona familiare, che presta il lavoro come addetta alle sue esigenze di vita domestica.

Ove il ministro di culto si trovi a coabitare con più familiari e la prestazione possa essere data in modo non esclusivo da parte di un familiare, l'attuazione del rapporto assicurativo e la conseguente denuncia deve avvenire a favore di un solo familiare, e più precisamente, a favore di quello che si trovi ad esplicare, rispetto agli altri, la particolare attività in modo prevalente.

La specifica forma assicurativa previdenziale è limitata al familiare che non abbia contemporaneamente in atto altro rapporto assicurativo e previdenziale, per diversa contemporanea attività lavorativa. Lo stesso potrà però beneficiare della forma assicurativa previdenziale, prevista nella presente legge, non appena sia venuta a cessare l'attività lavorativa che dava diritto al distinto versamento contributivo.

Il progetto di legge mira anche a regolarizzare la posizione di quei familiari rispetto ai quali l'Istituto della previdenza sociale ha ritenuto procedere all'annullamento dei contributi, disponendo che sia riconosciuta la validità dei contributi già versati e concedendo la possibilità, entro un biennio, di procedere ad integrazione dei contributi già versati con quei contributi ulteriormente maturatisi, ma dei quali non fu consentito il versamento da parte dell'Istituto.

Non deve ritenersi che questa legge col consentire la esistenza di una posizione assicurativa a favore di persone che possono essere anche non legate da un rapporto di subordinazione, costituisca un'eccezione con riferimento al normale sistema in atto specie nel settore previdenziale, in quanto la particolare attività previdenziale attualmente regola anche la posizione dei coltivatori diretti, degli addetti alla pesca, degli artigiani e dei commercianti, rispetto alle quali categorie non esiste prevalentemente un rapporto di subordinazione.

Si può aggiungere che l'attuazione della norma non verrà a creare dei grandi squilibri, perché anche a considerare i soli ministri di culto cattolico (con esclusione pure dei religiosi) il loro numero in Italia non supera le 45.000 unità. Oltre un terzo di questi ministri di culto vivono presso comunità, seminari, o sono cappellani presso parroci, oppure vivono da soli. Un altro terzo risulta avvalersi dell'attività da parte di terza persona non parente con domestica governante, per cui i ministri di culto che si avvalgono dell'attività di parente (madre, sorella, zia, nipote) non raggiungono il numero delle quindicimila unità.

Non è il caso di sostenere che nell'ipotesi si potrebbe far ricorso alla legge 5 marzo 1963, n. 389, relativa alla assicurazione delle casalinghe, trattandosi di forma assicurativa che ha trovato scarsa, se non negativa accoglienza, perché non soddisfa alle esigenze di una vera forma di assicurazione sociale. Basta pensare che l'età del pensionamento è prevista a 65 anni, mentre con riferimento all'assicurazione obbligatoria comune, l'età di pensio-

namento per la donna è di anni 55: va aggiunto che le tabelle di pensionamento sono decisamente sfavorevoli alla persona assicurata e se la stessa muore prima del pensionamento, è escluso anche il rimborso delle quote fino allora versate, né è ammessa la pensione di reversibilità, sia pure ridotta.

Con l'approvazione della qui unita proposta di legge, si verrà ad ovviare, con spirito di alta comprensione sociale, ad una situazione che si presenta di grande ingiustizia, dando la possibilità ad una speciale categoria di persone di poter guardare al futuro con minore preoccupazione di quanto avviene oggi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I familiari che, con carattere di continuità, ed in situazione di convivenza, prestino una propria attività per il soddisfacimento delle esigenze di vita di un ministro del culto cattolico o di un ministro di altri culti, in quanto non coniugato, sono considerate a tutti gli effetti quali persone addette ai servizi domestici, ai sensi della legge 2 aprile 1958, n. 339, e ciò a prescindere dall'esistenza di un rapporto di parentela anche in linea retta o di affinità, ed a prescindere altresì dalla corresponsione di una retribuzione.

ART. 2.

A favore dei familiari che prestano detta attività, i ministri del culto sono facoltizzati a provvedere all'adempimento degli obblighi assicurativi e previdenziali, previsti per il personale addetto ai servizi domestici, con prestazione di servizio intero.

ART. 3.

Non appena sia dato inizio da parte di familiare alla particolare attività a favore del culto, questo provvederà a presentare dichiarazione, sia all'Istituto Nazionale Previdenza Sociale, sia all'Istituto Assicurazione contro le Malattie, precisando nominativamente il familiare che detta attività si trova a prestare, ai fini dell'attuazione del rapporto sia previdenziale che assicurativo.

ART. 4.

Qualora il ministro del culto si trovi a coabitare con più familiari e la prestazione dei servizi abbia ad attuarsi in modo non esclusivo da parte di uno di essi, il ministro del culto provvederà ad indicare agli istituti previdenziali ed assicurativi, ai fini della attua-

zione del particolare rapporto, il familiare che deve intendersi precipuamente addetto al particolare servizio.

ART. 5.

Non è ammessa da parte del ministro del culto la contemporanea denuncia di più di un familiare con riferimento alla particolare attività, né un familiare potrà beneficiare di detta assicurazione, qualora il ministro di culto si avvalga per i servizi domestici di persona convivente non parente, e per la quale sia soggetto all'obbligo assicurativo e previdenziale.

ART. 6.

Il familiare del ministro di culto che abbia in atto altro rapporto assicurativo e previdenziale per diversa contemporanea attività lavorativa non può avvalersi della particolare forma assicurativa e previdenziale, prevista dalla presente legge, durante la sussistenza di tale diverso rapporto, anche se di fatto esplichi attività di servizio domestico a favore del ministro del culto.

ART. 7.

I versamenti contributivi che siano stati effettuati dal ministro del culto all'Istituto Previdenza Sociale a favore di parente che abbia prestato attività come addetto ai servizi domestici, si intendono validi a tutti gli effetti ed è consentita la regolamentazione per i periodi successivi alla sospensione dei versamenti, entro due anni dalla entrata in vigore della presente legge.