

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2776

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BARZOTTI, AIELLO, CAROTENUTO, TUCCI, DI LAURO, MARIANNA RICCIARDI, AMATO, ILARIA FONTANA, DELL'OLIO, PERANTONI, D'ORSO, ASCARI, L'ABBATE, SERGIO COSTA, CASO, FERRARA, CARMINA, ALIFANO, ORRICO, GIULIANO

Agevolazioni previdenziali e contributive in favore dei genitori lavoratori, dei *caregiver* familiari e delle persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari

Presentata il 29 gennaio 2026

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge interviene in modo organico sul sistema previdenziale e contributivo al fine di riconoscere il valore sociale ed economico del lavoro di cura, della genitorialità e dell'assistenza familiare, superando l'attuale frammentarietà delle misure vigenti.

Il lavoro di cura, svolto prevalentemente dalle donne, costituisce una componente essenziale del sistema sociale italiano, ma continua a essere scarsamente valorizzato sul piano previdenziale, determinando significative disparità di trattamento e un persistente divario di genere nei percorsi lavorativi e pensionistici. Occorre introdurre rilevanti e incisivi strumenti di tutela in un quadro sistematico che sia coerente

con l'evoluzione demografica, economica e sociale del Paese.

L'Italia attraversa da oltre un decennio una profonda crisi demografica. Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), contenuti nel rapporto Natalità e fecondità della popolazione residente 2023, il numero delle nascite si è attestato a circa 380.000, con un tasso di fecondità totale pari a 1,20 figli per donna, tra i più bassi dell'Unione europea. La popolazione in età lavorativa (15-64 anni) è in progressiva riduzione, mentre cresce la quota di popolazione anziana. L'indice di vecchiaia ha superato il valore di 199 anziani ogni 100 giovani, evidenziando un rapido invecchiamento della popolazione. Tale dinamica

esercita una pressione crescente sul sistema previdenziale e sui servizi di assistenza, rendendo necessario un ripensamento delle politiche pubbliche a sostegno della famiglia e del lavoro di cura.

Il tasso di occupazione femminile in Italia si attesta intorno al 52 per cento, significativamente inferiore alla media europea (circa 64 per cento). Le carriere lavorative delle donne risultano caratterizzate da maggiore discontinuità, periodi di inattività legati alla maternità e all'assistenza familiare, nonché una maggiore incidenza del lavoro a tempo parziale. Secondo i dati dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, contenuti nel Rendiconto di genere 2024, il divario pensionistico di genere (*gender pension gap*) in Italia supera il 30 per cento. Le pensioni percepite dalle donne risultano mediamente inferiori di oltre un terzo rispetto a quelle degli uomini, anche a causa della minore contribuzione versata nel corso della vita lavorativa.

Il lavoro di cura costituisce una componente rilevante dell'economia sommersa e del sistema sociale informale. Secondo le stime dell'Istat, contenute nel Rapporto annuale sulla situazione del Paese (2023), e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, il valore economico del lavoro di cura non retribuito in Italia può essere stimato tra il 15 per cento e il 20 per cento del prodotto interno lordo. In Italia si stimano oltre 7 milioni di *caregiver* familiari, di cui circa il 60 per cento sono donne. Una quota significativa di tali soggetti riduce o interrompe l'attività lavorativa per prestare assistenza a figli minori, persone con disabilità o familiari non autosufficienti. Tale fenomeno comporta un significativo impatto negativo sulle prospettive previdenziali e sul reddito futuro.

Il sistema previdenziale italiano riconosce in modo parziale e frammentato il lavoro di cura e la genitorialità. In particolare, la normativa vigente prevista dal testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, prevede periodi di

contribuzione figurativa per maternità, congedi parentali e assistenza ai familiari con disabilità. Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, cosiddetta « riforma Fornero », ha introdotto un sistema pensionistico fortemente contributivo, nel quale la continuità contributiva assume un ruolo determinante. Il decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565, ha istituito il Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari, con una diffusione tuttavia limitata e una capacità di copertura insufficiente. Alcune misure sperimentali per l'accesso alla pensione anticipata, di cui all'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, cosiddetta « APE sociale », e agli articoli 14 e 16 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, cosiddette, rispettivamente, « quota 102 » e « opzione donna », hanno introdotto criteri di favore per specifiche categorie, senza tuttavia riconoscere in modo strutturale il lavoro di cura.

Il quadro vigente appare dunque caratterizzato da interventi settoriali e non coordinati, inidonei ad affrontare in modo sistemico le disuguaglianze previdenziali generate dal lavoro di cura. In questo quadro, le numerose proposte di legge presentate nella legislatura corrente e in quelle precedenti sono finalizzate a introdurre talune riduzioni dei requisiti pensionistici per le madri lavoratrici, il riconoscimento previdenziale del lavoro di cura dei genitori e talune misure di tutela per i *caregiver* familiari. Tuttavia, sono quasi tutte prive di una visione organica.

La presente proposta di legge interviene in modo organico sul sistema previdenziale e di *welfare*, con l'obiettivo di riconoscere il valore sociale ed economico della genitorialità, del lavoro di cura e dell'assistenza familiare, nonché di ridurre le persistenti disuguaglianze di genere nel sistema previdenziale italiano.

La stessa introduce misure strutturali di riconoscimento contributivo e previdenziale della genitorialità e dell'assistenza,

affiancandole a interventi di coordinamento e di rafforzamento delle tutele esistenti, in coerenza con i principi costituzionali di eguaglianza sostanziale (articolo 3), tutela della famiglia (articolo 31), diritto all'assistenza sociale (articolo 38) e parità di genere (articolo 52).

In particolare, si perseguono quattro obiettivi principali: riconoscimento del valore sociale ed economico della genitorialità e del lavoro di cura; riduzione del divario pensionistico di genere; rafforzamento della tutela previdenziale dei *caregiver* familiari; contributo alla sostenibilità sociale e demografica del Paese.

La presente proposta di legge si compone di otto articoli.

L'articolo 1 reca l'oggetto e la finalità. L'articolo 2 dispone la riduzione dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione di vecchiaia e alla pensione anticipata, pari a dodici mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di trentasei mesi per ciascun genitore lavoratore. Tale misura si fonda sul principio secondo cui la genitorialità comporta un contributo sociale e demografico meritevole di riconoscimento previdenziale. La stessa mira a compensare, almeno in parte, le penalizzazioni contributive derivanti dalla maternità e dall'assistenza familiare. L'articolo 3 estende tale riduzione anche alle misure per l'accesso alla pensione anticipata previste per l'opzione donna e per i lavoratori precoci.

L'articolo 4 istituisce un credito contributivo universale di cura, riconosciuto ai *caregiver* familiari e ai soggetti che svolgono attività di cura continuativa in favore di figli minori o persone con disabilità grave. Il credito contributivo è accreditato come contribuzione figurativa ai fini del diritto e della misura del trattamento pensionistico, nella misura del minimale contributivo previsto per i lavoratori dipendenti. La misura introduce per la prima volta nel sistema previdenziale italiano un riconoscimento strutturale del lavoro di cura, superando l'attuale frammentazione delle tutele.

L'articolo 5 estende l'accesso al Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da

responsabilità familiari, istituito dal decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565, anche ai *caregiver* familiari e riduce da cinque a tre anni il requisito minimo di iscrizione. L'intervento è volto a rafforzare uno strumento esistente, ampliandone la platea e migliorandone l'accessibilità.

L'articolo 6 assicura l'applicazione uniforme ai lavoratori del settore pubblico e del settore privato delle disposizioni in materia di accredito contributivo per i periodi di congedo parentale, superando disparità applicative.

L'articolo 7 istituisce l'Osservatorio nazionale sul lavoro di cura, con il compito di monitorare l'attuazione della legge e valutarne l'impatto sociale ed economico.

La platea potenziale dei beneficiari della presente proposta di legge è costituita dai genitori lavoratori iscritti alle gestioni previdenziali obbligatorie. Sulla base dei dati dell'Istat e dell'Inps, il numero di lavoratori con almeno un figlio è stimato in circa 4,3 milioni e i beneficiari effettivi annui delle misure di riduzione dei requisiti pensionistici sono stimati pertanto tra 40.000 e 55.000 soggetti. La platea potenziale dei *caregiver* familiari e dei soggetti con carichi di cura è stimata invece in circa 1,6 milioni di persone.

Tenuto conto dei requisiti di continuità e prevalenza dell'attività di cura, il numero dei beneficiari effettivi è stimato tra 180.000 e 240.000 soggetti. L'estensione dell'accesso al Fondo di cui al citato decreto legislativo n. 565 del 1996 è stimata invece in circa 50.000-70.000 nuovi iscritti.

La quantificazione degli oneri finanziari per l'attuazione della presente proposta di legge è effettuata in modo prudenziale, tenendo conto dell'introduzione progressiva delle misure ivi previste e dell'evoluzione della platea dei beneficiari. Più precisamente, si prevedono i seguenti oneri:

300 milioni di euro per l'anno 2027, 650 milioni di euro per l'anno 2028 e 1.100 milioni di euro annui dall'anno 2029, per la riduzione dei requisiti pensionistici;

200 milioni di euro per l'anno 2027, 400 milioni di euro per l'anno 2028 e 700 milioni di euro annui dall'anno 2029, per il credito contributivo universale di cura;

50 milioni di euro per l'anno 2027, 100 milioni di euro per l'anno 2028 e 150 milioni di euro annui dall'anno 2029, per l'estensione del Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari;

30 milioni di euro per l'anno 2027, 60 milioni di euro per l'anno 2028 e 100 milioni di euro annui dall'anno 2029, per la parità di trattamento nei congedi parentali dei lavoratori del settore pubblico e del settore privato.

Per l'Osservatorio nazionale sul lavoro di cura non sono previste invece risorse aggiuntive.

Conseguentemente, all'articolo 8 della presente proposta di legge sono stimati oneri complessivi pari a 580 milioni di euro per l'anno 2027, a 1.210 milioni di euro per l'anno 2028 e a 2.050 milioni di euro annui dall'anno 2029.

A fronte dei predetti oneri finanziari, tuttavia, le misure introdotte determinano molteplici effetti positivi: la riduzione del

divario di genere pensionistico, la maggiore equità intergenerazionale, il riconoscimento del valore del lavoro di cura, l'incentivazione alla partecipazione delle donne al lavoro e il rafforzamento della coesione sociale. Nel medio-lungo periodo, le stesse misure contribuiscono, altresì, al miglioramento della sostenibilità sociale del sistema previdenziale e alla riduzione del rischio di povertà nell'età avanzata, in particolare tra le donne e i *caregiver* familiari.

La presente proposta di legge rappresenta un intervento strutturale e innovativo nel panorama delle politiche previdenziali italiane. La stessa introduce un principio di giustizia sociale secondo cui la genitorialità e il lavoro di cura costituiscono un contributo essenziale alla collettività e devono essere riconosciuti anche in ambito previdenziale. La sua approvazione consentirebbe pertanto di colmare una lacuna storica del sistema previdenziale italiano, avvicinando il Paese ai modelli europei più avanzati in Europa e rafforzando il patto sociale tra le generazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. La presente legge reca disposizioni in materia di riconoscimento previdenziale e contributivo della genitorialità, del lavoro di cura e dell'assistenza familiare, nonché misure per la riduzione delle disuguaglianze di genere nel sistema previdenziale e il rafforzamento della tutela dei *caregiver* familiari.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214)

1. All'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 6 è inserito il seguente:

« *6-bis.* A decorrere dal 1° gennaio 2027, i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia di cui al comma 6 sono ridotti di dodici mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di trentasei mesi, per ciascun genitore lavoratore »;

b) dopo il comma 10 è inserito il seguente:

« *10-bis.* A decorrere dal 1° gennaio 2027, i requisiti contributivi per l'accesso alla pensione anticipata di cui al comma 10 sono ridotti di dodici mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di trentasei mesi, per ciascun genitore lavoratore ».

Art. 3.

(Riconoscimento del lavoro di cura ai fini delle misure di pensionamento anticipato)

1. La riduzione dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione an-

tecipata introdotta dall'articolo 2 della presente legge si applica, nei limiti ivi previsti, alle misure di pensionamento anticipato previste dalla normativa vigente, comprese quelle di cui all'articolo 16 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, e all'articolo 1, comma 199, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Art. 4.

(Istituzione del credito contributivo universale di cura)

1. A decorrere dall'anno 2027, è istituito il credito contributivo universale di cura, riconosciuto per ogni anno di attività di cura e assistenza certificata ai fini del diritto e della misura del trattamento pensionistico.

2. Il credito contributivo universale di cura è riconosciuto ai *caregiver* familiari, come definiti dall'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché a coloro che, al di fuori di rapporti di lavoro subordinato, svolgono attività di cura in favore di figli minori o di soggetti con disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per i periodi di assistenza continuativa.

3. La contribuzione figurativa di cui al comma 1 è riconosciuta nell'arco della vita lavorativa dell'avente diritto.

4. I contributi figurativi di cui al comma 1 sono accreditati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale nella misura corrispondente al minimale contributivo previsto per gli iscritti alla gestione previdenziale dei lavoratori dipendenti, rapportato ai mesi di effettivo svolgimento dell'attività di cura e assistenza.

5. Il riconoscimento della contribuzione figurativa di cui al comma 1 è subordinato al possesso dei seguenti requisiti:

a) aver prestato l'attività di cura e assistenza in forma continuativa e prevalente, secondo le modalità stabilite dal decreto di cui al comma 9;

b) non aver svolto un'attività lavorativa a tempo pieno incompatibile con l'attività di cura e assistenza in forma continuativa.

6. I periodi di contribuzione figurativa di cui al presente articolo:

a) non sono cumulabili con altre forme di contribuzione figurativa riconosciute, a qualunque titolo, per i medesimi periodi;

b) sono cumulabili con periodi di lavoro a tempo parziale compatibili con l'attività di cura e di assistenza.

7. La contribuzione figurativa riconosciuta ai sensi del presente articolo non dà luogo a prestazioni previdenziali autonome e rileva esclusivamente ai fini del trattamento pensionistico obbligatorio.

8. I periodi di contribuzione figurativa di cui al presente articolo concorrono prioritariamente al raggiungimento dei requisiti pensionistici previsti dall'ordinamento vigente, anche ai fini dell'accesso a eventuali misure di pensionamento anticipato.

9. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti:

a) le modalità di accredito della contribuzione figurativa;

b) i criteri di verifica e certificazione della continuità dell'attività di cura e assistenza prestata dai soggetti di cui al comma 2;

c) i casi di sospensione o revoca del credito contributivo universale di cura.

Art. 5.

(Modifiche al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta le opportune misure finalizzate ad estendere ai soggetti di cui all'articolo 4, comma 2, della presente legge l'accesso al Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità fami-

liari di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565.

2. All'articolo 3 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565, le parole: « cinque anni », ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: « tre anni ».

Art. 6.

(Modifica all'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 155)

1. All'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 155, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le disposizioni in materia di accredito di contribuzione figurativa per i periodi di congedo parentale si applicano in modo uniforme alle lavoratrici e ai lavoratori del settore pubblico e del settore privato ».

Art. 7.

(Osservatorio nazionale sul lavoro di cura)

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito l'Osservatorio nazionale sul lavoro di cura, con il compito di provvedere al monitoraggio dell'attuazione della presente legge e alla valutazione del conseguente impatto sociale ed economico. Con il decreto di cui all'articolo 4, comma 9, sono altresì stabiliti la composizione e le modalità istitutive e di funzionamento dell'Osservatorio.

Art. 8.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 580 milioni di euro per l'anno 2027, 1.210 milioni di euro per l'anno 2028 e 2.050 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029, si provvede mediante:

a) utilizzo delle risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre

2004, n. 307, nel limite massimo di 800 milioni di euro annui;

b) revisione delle disposizioni in materia di spese fiscali, con particolare riferimento alle agevolazioni prive di finalità sociali o redistributive, nel limite massimo di 700 milioni di euro annui;

c) incremento del contributo di solidarietà sulle rendite finanziarie superiori a 100.000 euro annui, nel limite massimo di 400 milioni di euro annui;

d) incremento delle accise sui prodotti con esternalità negative per la salute e l'ambiente, nel limite massimo di 300 milioni di euro annui.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0180060