

La manovra previdenza-lavoro 2025

Commentario alle
leggi n. 203/2024 e n. 207/2024

a cura di

Domenico Garofalo, Antonello Olivieri

TOMO II

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 107

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gragnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet ADAPT University Press

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

ISBN 979-12-80922-64-9
(volume in due tomi)

Pubblicato il 31 luglio 2025

La manovra previdenza-lavoro 2025

**Commentario alle
leggi n. 203/2024 e n. 207/2024**

a cura di

Domenico Garofalo, Antonello Olivieri

TOMO II

PIANO DELL'OPERA

La manovra previdenza-lavoro del 2025 *di Domenico Garofalo e Antonello Olivieri*

Tomo I **Commento alla legge n. 203/2024**

La Commissione per gli interpelli e la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro *di Martina Festa*

L'aggiornamento della sorveglianza sanitaria nel decreto legislativo n. 81/2008 nel prisma della promozione della salute dei lavoratori *di Lorenzo Scarano*

I locali chiusi sotterranei e semisotterranei *di Stefano Rossi*

La tessera di riconoscimento negli appalti e subappalti *di Stefano Rossi*

Nuove disposizioni per la semplificazione dei ricorsi in materia di tariffe dei premi *di Stefania Cazzato*

L'indebito previdenziale *di Stefania Pollicoro*

Disposizioni per la semplificazione delle procedure relative ai ricorsi in materia di prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni domestici *di Federica Stammera*

Comunicazioni di decesso all'Inail *di Stefania Cazzato*

Sospensione della prestazione di cassa integrazione *di Claudia Carchio*

Estensione della sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti a carico dei liberi professionisti anche in caso di parto o di ricovero ospedaliero del figlio minorenni *di Claudia Carchio*

I fondi di solidarietà bilaterali *di Stefano Rossi*

La deroga ai fondi per la formazione dei lavoratori somministrati *di Nicola Deleonardis*

Modifiche al decreto legislativo n. 81/2015, in materia di somministrazione di lavoro *di Alessio Caracciolo*

La nuova nozione di stagionalità *di Francesca Chietera*

Indennità per giornalisti dipendenti regionali *di Vincenzo Maria Tedesco*

I limiti di durata del patto di prova nel contratto a termine *di Salvatore Franco Santoro*

Termine per le comunicazioni obbligatorie in materia di lavoro agile *di Paolo Stolfa*

Le misure in materia di politica formativa nell'apprendistato *di Caterina Mazzanti*

Finanziamento degli enti formativi privati: analisi e prospettive *di Francesca Nardelli*

I c.d. "contratti misti" *di Enrico Claudio Schiavone*

Apprendistato duale: analisi giuridica, problemi applicativi, i ritocchi del collegato lavoro *di Francesco Stolfa*

Dimissioni per facta concludentia *di Vincenzo Maria Tedesco*

Disposizioni relative ai procedimenti di conciliazione in materia di lavoro *di Giuseppe Craca*

Assunzione di lavoratori socialmente utili *di Paolo Stolfa*

Disposizioni in materia di dichiarazione della spesa sostenuta per attività di mediazione in caso di cessione di immobili *di Paolo Stolfa*

La dilazione di pagamento dei debiti contributivi *di Valentina Ricchezza*

Disposizioni previdenziali per il personale a contratto degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale *di Adriana Stolfa*

Disposizioni sulla notifica delle controversie in materia contributiva *di Valentina Ricchezza*

Attività della società Inps Servizi S.p.A. a favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle sue società e degli enti da esso vigilati e in house *di Federica Stamerra*

Apertura strutturale dei termini per l'adesione alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali *di Adriana Stolfa*

Dipendenti pubblici in quiescenza e iscrizione alle organizzazioni sindacali rappresentative *di Angelica Riccardi*

Uniformazione termini di presentazione APE sociale e pensionamento anticipato per lavoratori precoci *di Anna Campione*

Novità in materia di rendita vitalizia *di Danilo Volpe*

Svolgimento mediante videoconferenza o in modalità mista delle riunioni degli organi degli enti previdenziali privati *di Anna Campione*

Le novità sui percorsi per le competenze trasversali e sull'orientamento nelle scuole *di Francesca Nardelli*

Potenziamento del ruolo dei Centri per la famiglia *di Caterina Mazzanti*

L'introduzione dei permessi non retribuiti per i vertici elettivi degli ordini e delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie *di Fulvio Cucchisi*

Tomo II

Commento alla legge n. 207/2024

Aliquote fiscali e detrazioni *di Paolo Stolfà*

Nuove modalità di taglio del cuneo fiscale *di Adriana Stolfà*

Auto aziendali ad uso promiscuo *di Anna Campione e Francesco Stolfà*

Novità in materia di tracciabilità delle spese *di Danilo Volpe*

Blocco stipendi per cartelle esattoriali *di Vincenzo Maria Tedesco*

Lavoratori frontalieri e telelavoro: le misure introdotte dalla legge n. 207/2024 *di Fulvio Cucchisi*

Le misure di contrasto alla povertà alimentare: il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti e la Carta Dedicata a te *di Martina Festa*

Il nuovo incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa *di Salvatore Franco Santoro*

I nuovi limiti ordinamentali per i pubblici dipendenti ed il trattenimento in servizio oltre detti limiti *di Salvatore Franco Santoro*

L'accertamento delle condizioni di disabilità e di invalidità previdenziali *di Stefano Rossi*

Maggiorazione volontaria dell'aliquota contributiva, la storia delle pensioni di vecchiaia tra la parabola del “figliol prodigo” e “aspettando Godot” *di Michele Calabria*

Requisiti per la Naspi *di Costanza Maria Mesiti*

Opzione donna *di Anna Campione*

La proroga dell'APE sociale *di Stefano Rossi*

Computo congiunto di pensione base e rendita integrativa per l'importo soglia in ambito pensionistico. Il "Mayday" del Sistema pubblico alla previdenza complementare *di Michele Calabria*

L'abrogazione (implicita) della normativa in materia di disoccupazione per i lavoratori rimpatriati *di Nicola Deleonardis*

Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL *di Claudia Carchio*

Le modifiche all'Assegno di inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro *di Nicola Deleonardis*

Il rifinanziamento del Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro *di Lorenzo Scarano*

Il Fondo a sostegno delle imprese dell'indotto dell'Ilva *di Lorenzo Scarano*

Bonus nuove nascite *di Stefania Cazzato*

Bonus nido *di Federica Stamerra*

Semplificazione delle procedure di controllo per l'erogazione di benefici economici da parte dell'Inps *di Alessio Caracciolo*

Rafforzamento dei congedi parentali *di Paolo Stolfa*

Il bonus mamma previsto dalla legge di bilancio 2025 *di Nicola Deleonardis*

Più risorse al reddito di libertà per le vittime di violenza di genere *di Valentina Ricchezza*

Riforma disabilità *di Vincenzo Maria Tedesco*

Fondo caregiver *di Stefania Cazzato*

Salute mentale e sostenibilità finanziaria. Nuove risorse per il bonus psicologico *di Francesca Nardelli*

Imposta sostitutiva sui premi di produttività *di Federica Stamerra*

Agevolazione fiscale per i nuovi assunti trasferiti, quando il welfare aziendale si emancipa dal welfare statale, ma non può ancora pensare di affrancarsi dal confronto con la realtà *di Michele Calabria*

Norme in tema di welfare aziendale *di Paolo Stolfa*

Il Fondo a sostegno dei programmi di screening e di prevenzione di malattie cardiovascolari e oncologiche organizzati dal datore di lavoro e le possibili implicazioni a esso sottese *di Fulvio Cucchisi*

Incentivi per il settore turistico, ricettivo e termale *di Alessio Caracciolo*

Maxi-deduzione del costo del lavoro, tra continuità e novità della legge di bilancio per il 2025 *di Michele Calabria*

La “nuova” decontribuzione Sud *di Adriana Stolfà*

Detassazione mance *di Alessio Caracciolo*

Disposizioni in materia di sostegno al settore dello spettacolo dal vivo *di Claudia Carchio*

Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica *di Maria Cristina Degoli*

INDICE

La manovra previdenza-lavoro del 2025 <i>di Domenico Garofalo e Antonello Olivieri</i>	XVII
--	------

Tomo II **Commento alla legge n. 207/2024**

Aliquote fiscali e detrazioni <i>di Paolo Stolfa</i>	3
Nuove modalità di taglio del cuneo fiscale <i>di Adriana Stolfa</i>	7
Auto aziendali ad uso promiscuo <i>di Anna Campione e Francesco Stolfa</i>	12
Novità in materia di tracciabilità delle spese <i>di Danilo Volpe</i>	19
Blocco stipendi per cartelle esattoriali <i>di Vincenzo Maria Tedesco</i>	23
Lavoratori frontalieri e telelavoro: le misure introdotte dalla legge n. 207/2024 <i>di Fulvio Cucchisi</i>	31
Le misure di contrasto alla povertà alimentare: il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti e la Carta Dedicata a te <i>di Martina Festa</i>	38
Il nuovo incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa <i>di Salvatore Franco Santoro</i>	60
I nuovi limiti ordinamentali per i pubblici dipendenti ed il trattenimento in servizio oltre detti limiti <i>di Salvatore Franco Santoro</i>	71
L'accertamento delle condizioni di disabilità e di invalidità previdenziali <i>di Stefano Rossi</i>	84
Maggiorazione volontaria dell'aliquota contributiva, la storia delle pensioni di vecchiaia tra la parabola del “figliol prodigo” e “aspettando Godot” <i>di Michele Calabria</i>	96
Requisiti per la Naspi <i>di Costanza Maria Mesiti</i>	116
Opzione donna <i>di Anna Campione</i>	121
La proroga dell'APE sociale <i>di Stefano Rossi</i>	124

Computo congiunto di pensione base e rendita integrativa per l'importo soglia in ambito pensionistico. Il “Mayday” del Sistema pubblico alla previdenza complementare <i>di Michele Calabria</i>	132
L'abrogazione (implicita) della normativa in materia di disoccupazione per i lavoratori rimpatriati <i>di Nicola Deleonardis</i>	138
Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL <i>di Claudia Carchio</i>	146
Le modifiche all'Assegno di inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro <i>di Nicola Deleonardis</i>	183
Il rifinanziamento del Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro <i>di Lorenzo Scarano</i>	188
Il Fondo a sostegno delle imprese dell'indotto dell'Ilva <i>di Lorenzo Scarano</i>	196
Bonus nuove nascite <i>di Stefania Cazzato</i>	201
Bonus nido <i>di Federica Stamerra</i>	204
Semplificazione delle procedure di controllo per l'erogazione di benefici economici da parte dell'Inps <i>di Alessio Caracciolo</i>	212
Rafforzamento dei congedi parentali <i>di Paolo Stolfi</i>	218
Il bonus mamma previsto dalla legge di bilancio 2025 <i>di Nicola Deleonardis</i>	223
Più risorse al reddito di libertà per le vittime di violenza di genere <i>di Valentina Ricchezza</i>	237
Riforma disabilità <i>di Vincenzo Maria Tedesco</i>	246
Fondo caregiver <i>di Stefania Cazzato</i>	253
Salute mentale e sostenibilità finanziaria. Nuove risorse per il bonus psicologico <i>di Francesca Nardelli</i>	260
Imposta sostitutiva sui premi di produttività <i>di Federica Stamerra</i>	263
Agevolazione fiscale per i nuovi assunti trasferiti, quando il welfare aziendale si emancipa dal welfare statale, ma non può ancora pensare di affrancarsi dal confronto con la realtà <i>di Michele Calabria</i>	273
Norme in tema di welfare aziendale <i>di Paolo Stolfi</i>	284
Il Fondo a sostegno dei programmi di screening e di prevenzione di malattie cardiovascolari e oncologiche organizzati dal datore di lavoro e le possibili implicazioni a esso sottese <i>di Fulvio Cucchisi*</i>	288
Incentivi per il settore turistico, ricettivo e termale <i>di Alessio Caracciolo</i>	299

Indice

Maxi-deduzione del costo del lavoro, tra continuità e novità della legge di bilancio per il 2025 <i>di Michele Calabria</i>	305
La “nuova” decontribuzione Sud <i>di Adriana Stolfi</i>	321
Detassazione mance <i>di Alessio Caracciolo</i>	330
Disposizioni in materia di sostegno al settore dello spettacolo dal vivo <i>di Claudia Carchio</i>	336
Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica <i>di Maria Cristina Degoli</i>	351
<i>Notizie sui curatori e sugli autori</i>	377

La manovra previdenza-lavoro del 2025

di Domenico Garofalo e Antonello Olivieri

La Manovra previdenza-lavoro per il 2025, affidata alle leggi n. 203 e n. 207 del dicembre 2024, si dipana in una miriade di disposizioni, alcune nuove altre modificative di norme preesistenti, relative a numerosi istituti prevalentemente dell'area della sicurezza sociale, ma anche del lavoro, non sempre di facile interpretazione.

È apparso, pertanto, opportuno predisporre un commentario di ogni singola (o gruppi) norma da mettere a disposizione degli operatori della materia, con un taglio non specificatamente operativo ma scientifico (almeno nelle intenzioni).

All'opera hanno concorso studiosi che del diritto della sicurezza sociale e del diritto del lavoro si occupano nella pratica quotidiana, e quindi avvocati/e del lavoro, ispettori del lavoro, giudici del lavoro, affiancati da giovani studiosi universitari appartenenti prevalentemente ai due gruppi di ricerca che stabilmente collaborano, di Taranto e di Udine, con qualche “rinforzo” esterno.

Il dialogo tra dottrina e classe forense/giudiziaria costituisce la cifra caratterizzante dell'opera, in prosecuzione di analoghe precedenti esperienze.

Il volume, corale per struttura ma unitario nello spirito critico, accompagna il lettore lungo un itinerario interpretativo che va ben oltre il dato letterale, interrogandosi sul senso profondo di ciascuna disposizione.

Quanto al merito della ricerca, nel quadro instabile e frammentato della legislazione lavoristica contemporanea, il “collegato lavoro 2024” si presenta con l'ambizione – non priva di ambiguità – di armonizzare la molteplicità degli interventi normativi succedutisi negli ultimi anni in materia di lavoro, sicurezza e politiche sociali. Più che una riforma organica, si tratta di una costellazione di interventi settoriali, che toccano ambiti tra loro eterogenei: dalla salute nei luoghi di lavoro alla sorveglianza sanitaria, dai contratti flessibili ai fondi bilaterali, sino alle disposizioni più specialistiche relative a ricorsi amministrativi e alle comunicazioni tra enti. Tale varietà tematica, pur giustificata dall'intento di un intervento trasversale, pone dubbi sulla coerenza sistematica dell'intera operazione legislativa. È dunque opportuno interrogarsi non solo sugli effetti immediati di tali modifiche, ma anche sulla direzione di fondo impressa alla disciplina lavoristica e sul

grado di armonizzazione con i principi del diritto del lavoro europeo e internazionale.

Dalla lettura delle disposizioni – talvolta di minuta tecnica legislativa, talaltra di ampio respiro ideologico – affiora la tensione tra semplificazione e tutela. Tra modernizzazione dei processi e consolidamento dei diritti. Tra la visione di un ordinamento volto a sostenere la competitività del sistema produttivo e l'urgenza di dare corpo a un principio di giustizia sociale sostanziale.

Tuttavia, se le finalità dichiarate appaiono cariche di aspettative (semplificazione, equità, incentivazione all'occupazione e maggiore trasparenza istituzionale), rimane aperto l'interrogativo sull'effettività di tali obiettivi rispetto agli strumenti prescelti e alla loro implementazione.

L'approccio adottato è quello, ormai consueto, del provvedimento *omnibus*. Un tessuto fitto di novelle che, pur muovendo da composite esigenze, intende restituire un assetto sistematico organico tra Testo Unico della sicurezza, disciplina dei contratti flessibili, ammortizzatori sociali e percorsi formativi. Nel linguaggio del legislatore, la dichiarata finalità di "razionalizzazione" si traduce, più precisamente, in un ridisegno dei confini tra flessibilità produttiva e garanzie inderogabili, affidato per larga parte a espedienti di micro-ingegneria normativa.

Orbene, agli interventi in materia di salute e sicurezza appartiene la scelta di rifunzionalizzare la Commissione per gli interpelli e di istituire la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro. Le risposte della Commissione, pur considerate criterio interpretativo e direttivo, non sono dotate di efficacia vincolante, né producono un vero effetto scriminante in sede sanzionatoria. La legge tace, altresì, sul termine entro cui l'amministrazione è tenuta a pronunciarsi, disallineandosi, sotto questo profilo, dall'interpello fiscale in cui il silenzio-assenso è previsto *ex lege*. Il rischio, del resto, è di rafforzare sul piano formale la certezza del diritto, lasciando tuttavia intatta – se non addirittura accresciuta – l'incertezza applicativa, poiché l'operatore resta privo della garanzia di un responso tempestivo.

Ulteriore tassello del capitolo prevenzionistico è la riscrittura dei commi 2 e 3 dell'articolo 65, decreto legislativo n. 81/2008, relativa alle lavorazioni in locali sotterranei o semi-sotterranei. L'eliminazione dei requisiti tecnici previgenti e l'introduzione di un tacito assenso, fondato su mera comunicazione all'Ispettorato nazionale del lavoro, riducono i margini di sindacato preventivo a presidio di contesti lavorativi tradizionalmente qualificati ad alto rischio. Se ne deduce l'esigenza, non soddisfatta dall'articolato, di parametri secondari che consentano di calibrare in concreto la valutazione ispettiva, sottraendola a un'alea interpretativa difficilmente conciliabile con il principio di precauzione.

Non mancano, tuttavia, disposizioni che colgono nodi strutturali meritevoli di intervento: l'aggiornamento della sorveglianza sanitaria (articolo 1, lettere *c* e *d*),

la razionalizzazione delle procedure Inail (articoli 2 e 4), la regolazione del cumulo tra redditi da lavoro e cassa integrazione (articolo 6) affrontano – seppur talvolta in modo approssimativo – temi delicati e complessi, ponendo in evidenza la volontà di raccordare normativamente ambiti ancora disorganici. Ma è proprio in questa tensione tra dichiarazioni di principio e attuazioni che si gioca il giudizio critico sul collegato lavoro 2024.

Sul fronte dei rapporti di lavoro flessibili, l'art. 10 incide in maniera sensibile sulla somministrazione a tempo determinato. La soppressione anticipata del regime transitorio – che consentiva all'utilizzatore di oltrepassare il limite dei ventiquattro mesi in presenza di un'assunzione a tempo indeterminato da parte dell'agenzia – reintroduce la trasformazione automatica del rapporto in caso di sfornamento, equiparando così la sanzione alla disciplina del contratto a termine "diretto". La scelta appare motivata dal dichiarato intento di evitare elusioni rispetto alla direttiva 2008/104/CE, la quale esige che il lavoro somministrato conservi natura temporanea. Resta però aperta la questione del computo dei periodi di missione pregressi. La circolare ministeriale n. 6/2025, in ossequio al *tempus regit actum*, ne esclude la rilevanza, ma la soluzione potrà essere posta al vaglio del giudice qualora incida retroattivamente sull'affidamento maturato sotto la regolamentazione previgente.

Non meno rilevante è l'introduzione, nello stesso articolo, di nuove esclusioni dal limite quantitativo del 30% di lavoratori a termine e somministrati; la norma allinea infatti l'articolo 31, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015 alle deroghe già previste per i contratti a termine, spalancando all'utilizzatore spazi di manovra ulteriori che, se non governati dalla contrattazione collettiva, potrebbero tradursi in una pressione al ribasso sui livelli occupazionali stabili.

La digitalizzazione delle procedure di conciliazione segna un altro punto di svolta. L'articolo 20 ammette la definizione del conflitto tra le parti mediante collegamento telematico, affidando all'atto amministrativo successivo (ancora da emanare) l'onere di disciplinare i requisiti tecnici della sede protetta. La previsione si colloca in linea di continuità con gli strumenti emergenziali introdotti nel 2020, ma non affronta il nodo del controllo sulla genuinità del consenso del lavoratore, che l'articolo 2113 c.c. tutela subordinandone la validità alla sussistenza di garanzie sostanziali di ponderazione. Mancando un presidio fisico, l'equilibrio fra autonomia negoziale e tutela della parte debole rischia di subire un'ulteriore compressione, destinata a riflettersi in un potenziale successivo contenzioso tra le parti.

In materia di ammortizzatori sociali, l'articolo 8 inserisce nel decreto legislativo n. 148/2015 un nuovo comma 11-*bis* all'articolo 26, prevedendo che ai Fondi di solidarietà bilaterali istituiti dopo il 1° maggio 2023 vada una quota delle risorse

accumulate nel Fondo di integrazione salariale. L'obiettivo dichiarato è di garantire sin dall'avvio l'operatività dei fondi di più recente costituzione; nondimeno, non si può non evidenziare il pericolo di compromettere l'equilibrio attuariale del FIS e di scardinare il principio solidaristico che presidia la bilateralità, aggravando il rischio di *cross-financing* fra settori non omogenei.

Sul versante della contrattazione a termine, l'articolo 11 si presenta quale norma di "interpretazione autentica" dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015, ma in realtà produce un effetto innovativo. Amplia il concetto di stagionalità sino a ricomprendervi le attività «organizzate per far fronte a intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno», purché previste dalla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa. L'efficacia retroattiva attribuita alla disposizione suscita interrogativi sul piano della tutela del legittimo affidamento dei lavoratori e sul rispetto del principio di irretroattività in materia di requisiti del contratto, mentre la giurisprudenza di legittimità ha storicamente interpretato la stagionalità in senso rigoroso, circoscrivendola ad attività caratterizzate da cadenza temporale necessariamente limitata.

Degna di rilievo è anche la modifica dell'articolo 12 del decreto legislativo 276/2003, che attenua gli obblighi contributivi verso il Fondo Forma.Temp per i lavoratori in somministrazione. La novella, sebbene presentata come misura di flessibilità finanziaria, suscita una perplessità circa la coerenza con l'originaria *ratio* di tutela formativa del lavoratore, ponendosi in potenziale contrasto con gli obiettivi di incremento della *employability* sanciti a livello unionale.

E il filo rosso europeo attraversa anche le modifiche della durata del periodo di prova nei contratti a termine. In attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 (relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea), la durata della prova viene parametrata alla durata del contratto. La norma introduce un criterio oggettivo (1 giorno ogni 15 di calendario) e dei limiti massimi rigidi (15 o 30 giorni a seconda della durata del contratto). La previsione, pur coerente con la finalità sovranazionale, introduce un'eccessiva uniformità che potrebbe non tenere conto della complessità delle mansioni. In assenza di una valutazione qualitativa del lavoro svolto, il rischio è che la rigidità del criterio temporale comprometta la funzione fisiologica del periodo di prova.

La legge in commento interviene, altresì, sul termine per le comunicazioni obbligatorie in materia di lavoro agile, stabilendo un margine di cinque giorni per comunicare l'avvio, le modifiche o la cessazione del lavoro. La circolare prima richiamata chiarisce che tale arco temporale decorre dalla data effettiva e non dalla sottoscrizione dell'accordo. Si tratta di un intervento puntuale che non affronta il nodo centrale della regolazione del lavoro agile nel settore privato, tuttora demandata alla contrattazione individuale. In tal modo, permane uno squilibrio tra l'apparato formale di controllo e la sostanza giuridica del rapporto agile,

confermando – normativamente – il ruolo residuale della dimensione collettiva se non in riferimento al rispetto dei limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale.

La tendenza del legislatore a regolare il lavoro agile attraverso strumenti prevalentemente formali, spesso imperniati sull'autonomia individuale non viene, infatti, intaccata dal collegato lavoro 2024. Viene enfatizzato, invece, l'aspetto del controllo documentale (accordo scritto, informativa, tracciamento dei tempi, obblighi di sicurezza), senza intervenire realmente sui meccanismi sostanziali di bilanciamento dei poteri contrattuali. In altre parole, si disciplina molto la forma, ma non si riequilibra la posizione negoziale.

Quanto ai contratti misti, la legge esclude l'applicazione della causa ostativa al regime forfettario a due condizioni: il contratto di lavoro autonomo stipulato contestualmente a quello di lavoro subordinato sia stato preventivamente certificato *ex* articolo 76, decreto legislativo n. 276/2003; non sia configurabile la sovrapposizione dei due distinti contratti con riferimento all'oggetto, alle modalità di prestazione, all'orario e alle giornate di lavoro. La *ratio* è quella di incentivare forme di lavoro duale, ma il rischio è quello di alimentare zone grigie tra lavoro autonomo e subordinato, in assenza di un controllo sostanziale. Il legislatore si muove all'interno di un equilibrio instabile tra promozione dell'occupazione e necessità di evitare fenomeni elusivi, delegando alla certificazione un ruolo sì cruciale, bensì non sempre efficace.

Infine, non possono trascurarsi l'insieme di micro-correzioni che completano il quadro. L'abrogazione della tessera di riconoscimento per i cantieri con meno di dieci addetti, l'allocazione alla ASL del contenzioso sui giudizi di idoneità alla mansione, la previsione – tuttora in attesa di decreto attuativo – di indicatori di performance per i servizi territoriali di sicurezza. Questi interventi, disseminati nell'articolo 1, rivelano la volontà di affinare il *toolbox* normativo senza oneri immediati di spesa, confermando l'indirizzo di regolazione “a costo neutro” che caratterizza l'intera operazione legislativa.

Con riferimento alla seconda sezione dell'opera, la legge n. 207/2024, con il suo (ormai abituale) unico articolo, dispiega un reticolo denso di oltre novecento commi, con un rilievo che travalica la mera funzione di bilancio. Essa assomma in sé la funzione di manovra contabile, il ruolo di cornice normativa per micro-riforme lavoristiche e l'ambizione di farsi laboratorio sperimentale per nuove politiche redistributive.

Già nei primissimi commi (2 e 3) si avverte la scelta di attenuare la progressività dell'Irpef, prolungando l'aliquota del 23% sino a 28.000 euro e innalzando la detrazione dell'articolo 13 TUIR. La manovra, però, non si arresta alla mera defiscalizzazione. I commi 4-9 saldano un doppio meccanismo di indennità esente e di detrazione degradante studiato per ridurre il cuneo *a latere praestatoris* entro i

40.000 euro. Ne scaturisce un benefico sollievo per i redditi medio-bassi, ma a prezzo di una torsione della curva progressiva che, se non debitamente monitorata, potrebbe preludere a un modello di tassazione quasi piatta, in potenziale frizione con l'articolo 53 della Carta.

A sorreggere questo impianto, il legislatore innesta una pluralità di dispositivi che ridefiniscono i rapporti di forza fra fisco, datore e lavoratore. Il comma 48, sostituendo il tradizionale parametro delle sole emissioni con un coefficiente ancorato al costo chilometrico ACI per i veicoli aziendali in uso promiscuo, semplifica la quantificazione del *fringe-benefit*, ma rischia di smussare quegli incentivi ambientali che la disciplina previgente garantiva ai veicoli a zero emissioni. I commi 81-83 collegano la deducibilità di vitto, alloggio e trasporto all'utilizzo di sistemi di pagamento tracciabili: una misura che rafforza la *compliance* fiscale trasformando l'azienda in snodo informazionale dell'Erario, ma che, specie per le multinazionali operanti in Paesi a bassa digitalizzazione, potrebbe tradursi in un aggravio organizzativo privo di compensazione.

Il medesimo paradigma di "sorveglianza cooperativa" riaffiora nei commi 84-85, i quali riducono a 2.500 euro la soglia oltre la quale le amministrazioni pubbliche devono sospendere i pagamenti retributivi se il percettore vanta debiti erariali di almeno 5.000 euro. L'intento di salvaguardare l'interesse fiscale è innegabile. Nondimeno, l'interazione con l'articolo 545 c.p.c. e con l'essenzialità alimentare del salario solleva interrogativi di legittimità costituzionale, poiché l'ampiezza dell'intervento coattivo minaccia di comprimere la garanzia minima di vita sancita dall'articolo 36 Cost.

Dalla tutela stipendiale lo sguardo si sposta alla protezione occupazionale. I commi 188-197 prorogano CIGS, mobilità in deroga e sostegni alle aree di crisi industriale complessa, congiungendoli al Programma GOL e delineando un embrione di "*transitional labour market*" territoriale. La logica è chiara: apprestare reti di sicurezza flessibili, capaci di accompagnare il lavoratore nel passaggio da settori maturi a filiere riconvertite. Senonché, la molteplicità delle fonti finanziarie rischia di disperdere l'efficacia se non accompagnata da un robusto monitoraggio *ex ante* e da un sistema di indicatori di impatto.

Sul versante previdenziale, il "pacchetto pensioni" introduce tre innovazioni chiave. Primo, chi sceglie il pensionamento contributivo a 64 anni potrà sommare il valore della rendita di un fondo complementare al proprio assegno pubblico per superare la soglia minima: un ponte tra primo e secondo pilastro che dovrebbe agevolare chi ha carriere discontinue. Secondo, i neo-iscritti dal 1° gennaio 2025 potranno versare fino a due punti percentuali in più di contribuzione volontaria, deducibile a metà, per rafforzare la futura pensione. Terzo, la "Quota 103" resta in vita, ma l'importo massimo erogabile prima dei 67 anni scende da cinque a quattro volte il trattamento minimo, tagliando gli assegni più alti. Si

aggiungono ritocchi mirati: proroga di “Opzione donna” e “APE sociale”, *bonus* contributivo Maroni ampliato. L’impianto generale resta di piccoli aggiustamenti annuali, ma il messaggio politico è chiaro: più risparmio previdenziale individuale e incentivi a rimanere al lavoro, con una stretta selettiva sulle uscite anticipate.

Parallelamente, i commi 206-220 innalzano le misure a sostegno della natalità, rifinanziano il *bonus* nido, ampliano i congedi parentali e introducono un esonero contributivo triennale per le madri lavoratrici, mentre il comma 235 potenzia il Fondo *caregiver*, tracciando così un’esplicita politica di conciliazione fra lavoro retribuito e doveri di cura. Il disegno complessivo appare ispirato a un’etica della solidarietà inter-generazionale. La natura spesso “a sportello” di tali trasferimenti potrebbe, però, generare discriminazioni territoriali se ciascun livello di governo non fosse chiamato a garantire prestazioni essenziali uniformi.

Non meno innovativa è la torsione preventiva impressa al diritto della salute. Il comma 344 rafforza il *bonus* psicologico, riconoscendo la centralità del benessere mentale. I commi 392-394 istituiscono un Fondo per screening cardiovascolari e oncologici di iniziativa datoriale, spostando l’obbligo di sicurezza dal terreno meramente protettivo a quello della promozione attiva della salute, secondo la logica “*One Health*”. In questo quadro, la tutela si fa bidirezionale: il datore di lavoro diviene attore di welfare sanitario; il lavoratore, pur beneficiario, deve essere tutelato nella propria sfera di privacy, pena la trasformazione della prevenzione in forma dissimulata di controllo.

Alla dimensione personale corrisponde, infine, una dimensione territoriale. Le agevolazioni del comparto turistico-ricettivo (commi 395-398), la rinnovata “Decontribuzione Sud” modulata dai commi 404-426 e il Fondo specificamente dedicato ai fornitori dell’ex ILVA (commi 201-205) certificano la volontà di sperimentare politiche *place-based*, idonee a colmare divari storici. Qui lo iato fra intenti e risultati dipenderà dalla capacità dell’amministrazione di condizionare gli incentivi a effettivi incrementi occupazionali e non a meri effetti sostitutivi.

Al di là della casistica dei singoli commi, la legge consacra la metamorfosi polifunzionale della manovra di finanza pubblica, ormai divenuta il veicolo privilegiato per ridefinire istituti sostanziali del lavoro. Ne deriva un *surplus* di eterogeneità normativa che impone all’interprete un uso intensivo del principio di ragionevolezza quale bussola di coerenza sistemica. In secondo luogo, la legge fa emergere un modello di co-regolazione algoritmica, nel quale datore e lavoratore, agendo come nodi di reti informazionali statali, sono spinti verso comportamenti conformi mediante meccanismi di *nudging* fiscale (tracciabilità, blocco stipendiale, pagamenti telematici delle mance di cui al comma 520). Un terzo profilo attiene alla giustizia inter-generazionale: le disposizioni su natalità, *active ageing* e *second-welfare* testimoniano la traslazione, sul piano normativo, del dibattito filosofico fra *ethos* della cura e sostenibilità fiscale, tradotto nella prassi di bilancio attraverso

misure che mirano a ridisegnare il contratto sociale. Da ultimo, l'eterogeneità degli incentivi territoriali e settoriali fa emergere l'esigenza di un vero *impact assessment* parlamentare, dotato di indicatori sociali, ambientali e di genere idonei a verificare, *ex ante*, la tenuta equitativa dell'intero edificio.

Orbene, al fine di tracciare alcune brevi osservazioni conclusive, è opportuno ricordare che ogni riforma legislativa è, in ultima analisi, un atto di potere sul tempo. Essa cristallizza nel presente una visione del futuro e seleziona, nel magma dell'urgenza, ciò che merita continuità e ciò che deve mutare.

La Manovra previdenza-lavoro 2025 non nasce da un progetto organico né da una necessità codificata; piuttosto, essa si compone per stratificazione, per addizione e sottrazione, come una mappa provvisoria che tenta di seguire – senza davvero governarlo – il mutamento sociale, produttivo, istituzionale.

Non si tratta, dunque, di leggi sistematiche. È una legge-sistema, nel senso di un dispositivo che tenta di tenere insieme frammenti normativi eterogenei, settori giuridici separati, registri linguistici discontinui. Esse si muovono tra il tecnico e il simbolico, tra la micro-riforma e il gesto politico, tra la spinta alla semplificazione e l'ansia regolativa. Si avverte, in ogni sua piega, la pressione di un legislatore che, più che dettare linee guida, rincorre fenomeni già in atto, nel tentativo di addomesticarli mediante l'arte fragile della norma.

È in questa tensione che si situa il presente volume. Esso non intende offrire una rassicurante guida operativa, bensì una *topografia critica* dell'intervento legislativo, che ne interroghi la coerenza, ne evidenzi le aporie, ne valorizzi le intuizioni. Gli autori e le autrici qui raccolti hanno scelto di assumere la norma come sintomo, non solo come dato: ciascun articolo è trattato non come isola, ma come segmento di un discorso più ampio, che chiama in causa l'idea stessa di diritto del lavoro nel nostro tempo.

Il volume non trascura il tema del linguaggio legislativo che non si sottrae alla retorica della transizione: digitale, ecologica, demografica. Ma è proprio l'uso di questa lingua fluida e adattiva a richiedere vigilanza. La legge promette inclusione. Non sempre ne specifica le condizioni. Evoca diritti. Spesso li vincola alla compatibilità finanziaria. Richiama l'idea di partecipazione. In molti casi accentua la centralizzazione decisionale. È un diritto che seduce più che convincere. Che suggerisce più che prescrivere.

In questa cornice, il presente volume si configura come una proposta di restituzione di senso, di profondità, di conflittualità. Ciascun saggio è un atto di lettura, ma anche un gesto critico. La norma viene interrogata a partire dalle sue omissioni, dalle sue ambiguità, dalle sue potenzialità inesprese. La pluralità delle voci – provenienti dai diversi ambiti del diritto – è garanzia di una ricchezza che supera la somma dei singoli contributi.

Perché, in fondo, commentare una legge non è solo spiegare ciò che essa dice. È anche – e soprattutto – domandarsi ciò che essa non osa dire. È leggere il diritto come pratica discorsiva, come campo di tensioni, come costruzione sociale. E in questo compito, oggi più che mai, risiede la responsabilità del giurista. Le modifiche introdotte, pur razionalizzando alcune procedure, sollevano interrogativi in merito all'effettiva capacità di rafforzare le tutele sostanziali dei lavoratori. In alcuni casi, come nel lavoro stagionale e nella somministrazione, si osserva un rafforzamento delle prerogative datoriali sotto una parvenza di conformità alla normativa europea. Il ruolo della contrattazione collettiva diventa cruciale, ma rischia di essere chiamata a colmare il vuoto lasciato da scelte normative poco coraggiose. Il confronto con la prassi amministrativa e giurisprudenziale sarà essenziale per testare la tenuta delle nuove norme e il loro impatto sull'equilibrio tra flessibilità e protezione.

Nel suo complesso, la legge n. 203/2024 privilegia strategie di aggiustamento puntuale piuttosto che soluzioni organiche. L'interpretazione e l'applicazione delle nuove disposizioni si annunciano delicate: la pluralità dei rinvii a future fonti *sub*-primarie, la persistente incertezza sui termini di efficacia degli interpelli, i profili di aderenza alle direttive europee in materia di lavoro temporaneo e somministrato, unitamente agli interrogativi di legittimità circa l'effetto retroattivo dell'articolo 11, consegnano alla dottrina e alla giurisprudenza una materia viva, che esigerà un paziente lavoro di ricomposizione sistematica. Di fronte a un panorama normativo così stratificato, il ruolo dell'interprete – giurista, giudice, avvocato, consulente del lavoro o funzionario amministrativo – torna ad assumere centralità, chiamato a bilanciare, con finezza dogmatica, la libertà d'impresa e la tutela della parte debole, affinché la vivacità della regolazione non degeneri in frammentazione incoerente.

Si profila un doppio livello di applicazione della riforma: da un lato, un piano formale, incentrato sulla razionalizzazione e sulla semplificazione amministrativa; dall'altro, un piano sostanziale, più frammentato e bisognoso di interpretazione. Le circolari ministeriali assumono un ruolo fondamentale nell'orientare l'attuazione delle norme, ma non possono sostituirsi a un disegno legislativo sistematico.

In tale quadro, la giurisprudenza sarà verosimilmente chiamata a dirimere le prime controversie interpretative, specie in materia di contratti misti e di nuove definizioni di stagionalità. Il dialogo tra operatori, istituzioni e dottrina potrà contribuire a delineare prassi applicative più coerenti, capaci di bilanciare la flessibilità gestionale con i diritti fondamentali dei lavoratori.

La legge n. 207/2024 si configura come un laboratorio complesso, un crocevia in cui si incontrano riduzioni selettive del prelievo, strumenti di protezione e di

promozione sociale, incentivi all'economia verde e alla digitalizzazione dei processi, politiche per il Mezzogiorno e tutele per nuove professionalità culturali. Il suo successo non potrà essere misurato sulla mera tenuta degli equilibri di bilancio, ma sulla capacità di tradurre le molteplici potenzialità in un vissuto quotidiano di sicurezza reddituale, dignità lavorativa e coesione territoriale. Solo allora il farraginoso susseguirsi dei commi diverrà davvero architettura, e non semplice accumulo di precetti.

Ma è nella lettura trasversale delle due leggi che si coglie, in controluce, la fisionomia di un diritto del lavoro in trasformazione. Un diritto che sembra oscillare tra logiche di razionalizzazione amministrativa e un'attenzione intermittente per le tutele sostanziali; tra la riaffermazione della contrattazione collettiva e la sua marginalizzazione silenziosa; tra innovazione procedurale e continuità ideologica con modelli già sperimentati – e in parte superati.

Il presente commentario ha cercato di tenere insieme questi frammenti, proponendo una riflessione non solo esegetica, ma anche critica. Lungi dal fornire risposte definitive, esso ambisce a sollecitare nuove domande, a rimettere in discussione certezze apparenti, a restituire al dibattito giuslavoristico il respiro di una riflessione alta, capace di connettere norma e società, prassi e valore.

In definitiva, la Manovra previdenza-lavoro 2025 non è né una riforma epocale, né una mera manutenzione dell'esistente. È un mosaico legislativo in cui si intravedono, accanto a tessere di indubbio valore, zone d'ombra che richiederanno il lavoro dell'interprete, del giudice, del sindacato e – non ultimo – dell'accademia, per trasformarsi in una grammatica giuridica all'altezza della complessità contemporanea.

Tomo II
Commento alla legge n. 207/2024

Aliquote fiscali e detrazioni

di Paolo Stolfa

Abstract – I commi 2 e 3 della legge di bilancio confermano la riduzione da quattro a tre degli scaglioni fiscali, già applicata in via sperimentale per l'anno fiscale 2024, ed aumentano a 1.955 euro l'importo massimo della detrazione forfetaria spettante per i percettori di redditi da lavoro dipendente inferiori a 15.000 euro.

Abstract – §§ 2 and 3 of the Budget Act confirm the reduction of the tax brackets from four to three, which was already applied on an experimental basis for the 2024 tax year, and increase the maximum amount of the flat-rate deduction for recipients of employment income below 15,000 euros to 1,955 euros.

Sommario: 1. Le modifiche apportate dal comma 2: scaglioni fiscali e detrazioni forfetarie. – 2. Le modifiche apportate dal comma 3: trattamento integrativo al reddito. – 3. Bibliografia essenziale.

1. Le modifiche apportate dal comma 2: scaglioni fiscali e detrazioni forfetarie

La prima parte della legge di bilancio in commento interviene in materia fiscale, anche di natura lavoristica ⁽¹⁾, stabilizzando e rendendo definitivi alcuni interventi già sperimentati per l'anno 2024 ed attuando, di fatto, alcuni degli obiettivi della delega fiscale ⁽²⁾, originariamente assegnati ai decreti attuativi. I commi 2 e

(1) Per una panoramica sulla materia, P. RAUSEI, *Fisco e previdenza nel rapporto di lavoro*, Wolters Kluwer, 2023.

(2) Si fa riferimento, ad es., alla modifica degli scaglioni Irpef, al riordino delle detrazioni fiscali, ai fringe benefit per auto assegnate ad uso promiscuo, ai rimborsi spese di trasferta, ecc. Si tratta, come detto, di obiettivi che la l. n. 111/2023, assegnava a futuri decreti attuativi e che, invece, sono stati immediatamente realizzati dalla legge di bilancio. La scelta, che ha comportato una netta riduzione dei tempi di adeguamento, è stata peraltro criticata, fra gli altri, da Confindustria con nota 28 febbraio 2025, reperibile in

3, in particolare, intervengono sulla rimodulazione degli scaglioni fiscali, sulla modifica delle detrazioni forfetarie per lavoro dipendente (comma 2) e sul trattamento integrativo per titolari di redditi da lavoro dipendente (comma 3).

La prima parte del comma 2 (lettera *a*) conferma, come detto, la riduzione da quattro a tre scaglioni di reddito, accorpando i primi due scaglioni di reddito in un'unica soglia di 28.000 euro, con applicazione dell'aliquota unica del 23%, in luogo dell'aliquota del 25% precedentemente applicabile allo scaglione tra 15.000 e 28.000 euro. Tale impostazione era stata già sperimentata, per il solo anno 2024, in forza di quanto previsto dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 216/2023 ⁽³⁾; la norma in commento, invece, rende strutturale la nuova impostazione, andando a modificare direttamente l'articolo 11 TUIR.

La seconda parte del medesimo comma (lettera *b*), invece, interviene sulla detrazione d'imposta forfettaria per le spese di produzione del reddito, spettante ai titolari di redditi di lavoro dipendente e di taluni redditi ad essi assimilati ⁽⁴⁾, modificando l'articolo 13, comma 1, lettera *a*, TUIR. In particolare, la novella porta a 1.955 euro, da rapportare al periodo di lavoro nell'anno, l'importo della detrazione spettante in presenza di redditi da lavoro dipendente complessivamente inferiori a 15.000 euro. L'ammontare minimo della detrazione resta, invece, invariato a 690 euro, così come l'importo della detrazione nelle ipotesi di contratto a tempo determinato, che resta di importo pari a 1.380 euro.

Con la seconda parte del comma 2, quindi, viene estesa la c.d. *no tax area*, per tale intendendosi quel reddito minimo vitale escluso dal prelievo fiscale, che risulta

<https://www.confindustria.it/documenti/legge-di-bilancio-2025-analisi-delle-misure-fiscali/#confindustria-related-tabs-6874cb4938d27|2>.

⁽³⁾ In quella sede, la modifica era finalizzata ad evitare che il beneficio finanziario spettante ai soggetti titolari di redditi di lavoro dipendente, consistente nello sgravio contributivo contestualmente approvato, venisse eroso dall'incremento del prelievo fiscale (dovuto alla maggiore base imponibile Irpef risultante dai minori contributi dovuti).

⁽⁴⁾ La norma fa riferimento ai redditi di cui all'art. 49 TUIR, ovvero quelli derivanti da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri, compreso il lavoro a domicilio quando è considerato lavoro dipendente secondo le norme della legislazione sul lavoro. Vengono, invece, espressamente esclusi quelli di cui al comma 2 del medesimo art. 49, ovvero pensioni di ogni genere e gli assegni ad esse equiparati, nonché le somme liquidate a titolo di rivalutazione monetaria ai sensi dell'art. 429, ultimo comma, c.p.c.

così pari a 8.500 euro ⁽⁵⁾, allineandosi con quello previsto per i soggetti titolari di reddito di pensione, in conformità a quanto previsto dalla delega fiscale ⁽⁶⁾.

2. Le modifiche apportate dal comma 3: trattamento integrativo al reddito

La modifica di cui al comma 3, invece, appare funzionalmente collegata a quanto disposto dal precedente comma 2: la norma, infatti, interviene sui requisiti di accesso al trattamento integrativo al reddito (c.d. bonus 100 euro mensili), per assicurare che l'incremento dell'importo della predetta detrazione non riduca la platea dei soggetti beneficiari di tale misura (neutralizzando, di fatto, l'innalzamento della *no tax area*) ⁽⁷⁾.

Il trattamento integrativo in questione è quello attualmente disciplinato dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 3/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21/2020 ⁽⁸⁾. Esso ha sostituito dal 1° luglio 2020 il c.d. bonus Irpef (originariamente bonus 80 euro), innalzandolo a 100 euro mensili per redditi complessivi fino a 28.000 euro.

Con la legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022), peraltro, tale trattamento integrativo per i lavoratori dipendenti con reddito ricompreso tra i 15.000 e i 28.000 euro non è più riconosciuto automaticamente dal datore di lavoro, ma è fruito dal dipendente in dichiarazione qualora la somma di alcune detrazioni specifiche ⁽⁹⁾ sia superiore all'imposta lorda (imposta negativa).

⁽⁵⁾ Applicando il nuovo scaglione di reddito del 23% ad un reddito di 8.500 euro, infatti, risulterebbe un'imposta di 1.955 euro, esattamente pari all'importo della detrazione forfetaria.

⁽⁶⁾ In particolare, l'art. 5, comma 1, lett. a, n. 2.1, della citata l. n. 111/2023 poneva quale obiettivo «la progressiva applicazione della medesima area di esenzione fiscale e del medesimo carico impositivo nell'ambito dell'Irpef, indipendentemente dalla natura del reddito prodotto, con priorità per l'equiparazione tra i redditi di lavoro dipendente e i redditi di pensione».

⁽⁷⁾ Il volume I del dossier accompagnatorio della legge di bilancio 2025, p. 28, infatti, afferma che il fine della norma in questione è quello di «sterilizzare l'effetto dell'aumento delle detrazioni per lavoro dipendente» in quanto «in assenza della disposizione del comma 3, l'aumento di 75 euro della detrazione per reddito da lavoro dipendente potrebbe comportare l'esclusione di alcuni beneficiari dalla percezione del trattamento integrativo appena descritto».

⁽⁸⁾ In merito al trattamento integrativo in esame, si rimanda a M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Trattamento integrativo e detrazione fiscale*, in *DPL*, 2020, n. 11, p. 657.

⁽⁹⁾ Si fa riferimento alle detrazioni per carichi di famiglia di cui all'art. 12 TUIR, alle detrazioni di cui al successivo art. 13, comma 1, nonché le detrazioni per interessi passivi

Nella sua attuale formulazione, quindi, la norma prevede che il bonus spetti in tutte le ipotesi in cui l'imposta lorda determinata sui redditi da lavoro dipendente sia di importo superiore a quello della detrazione spettante ai sensi dell'articolo 13, comma 1, TUIR, diminuita dell'importo di 75 euro rapportato al periodo di lavoro nell'anno.

3. Bibliografia essenziale

CARINCI A., TASSANI T. (2024), *Manuale di diritto tributario*, Giappichelli

GHEIDO M.R., CASOTTI A. (2020), *Trattamento integrativo e detrazione fiscale*, in *DPL*, n. 11, pp. 657-661

RAUSEI P. (2023), *Fisco e previdenza nel rapporto di lavoro*, Wolters Kluwer

RUSSO P., FRANSONI G., CASTALDI L. (2016), *Istituzioni di diritto tributario*, Giuffrè

TESAURO F. (2024), *Istituzioni di diritto tributario*, Utet

di cui all'art. 15, comma 1, lett. *a* e *b*, e le erogazioni liberali in denaro in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche di cui al successivo comma 1-ter.

Nuove modalità di taglio del cuneo fiscale

di Adriana Stolfà

Abstract – I commi 4-9 dell’art. 1 della legge n. 207/2024 (legge di bilancio per l’anno finanziario 2025) contengono due nuove misure finalizzate al taglio del cuneo fiscale in favore dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi: la prima riguarda i titolari di redditi sino a 20.000 euro e consiste nel riconoscimento di un’indennità esente da tassazione e rapportata all’ammontare del reddito annuo; la seconda riguarda, invece, i titolari di redditi da 20.000 a 40.000 euro e consiste in una detrazione fiscale sull’imposta lorda.

Abstract – §§ 4-9 of Art. 1 of Act No. 207/2024 (Budget Act for the financial year 2025) contain two new measures aimed at reducing the tax wedge in favour of employees with medium-low incomes: the first concerns those with incomes up to 20,000 euros and consists in the recognition of an allowance exempt from taxation and proportionate to the amount of annual income; the second concerns those with incomes from 20,000 to 40,000 euros and consists of a tax deduction on the gross tax.

Sommario: 1. Oggetto e natura delle agevolazioni previste. – 2. Modalità di riconoscimento delle agevolazioni. – 3. Considerazioni conclusive. – 4. Bibliografia essenziale.

La nuova legge di bilancio per l’anno finanziario 2025 contiene numerose misure in favore di lavoratori, imprese e famiglie. Uno dei principali obiettivi è quello di ridurre il cuneo fiscale cui sono sottoposti i percettori di redditi medio-bassi (fino a 40.000 euro annui), perseguito mediante il riconoscimento di due nuove misure, distinte in relazione alla fascia di reddito di riferimento.

1. Oggetto e natura delle agevolazioni previste

L’articolo 1, comma 4, introduce una prima misura di riduzione del cuneo fiscale consistente nel riconoscimento di un’indennità esente da tassazione che non

concorre alla formazione del reddito, il cui importo decresce al crescere del reddito annuo.

Essa è riconosciuta ai titolari di redditi da lavoro dipendente di cui all'articolo 49 TUIR ⁽¹⁾ di importo complessivamente non superiore a 20.000 euro annui. Restano esclusi dalla fruizione dell'indennità unicamente i percettori dei redditi indicati alla lettera *a* del comma 2 del medesimo articolo 49 TUIR, vale a dire quelli derivanti da pensioni di ogni genere o assegni ad esse equiparati.

L'importo dell'indennità è stabilito in misura pari:

- al 7,1% del reddito se questo è inferiore a 8.500 euro annui;
- al 5,3% se il reddito non supera 15.000 euro annui;
- al 4,8% del reddito se quest'ultimo è superiore a 15.000 euro annui.

Trattandosi di importo che, per espressa disposizione di legge, «non concorre alla formazione del reddito» ⁽²⁾, esso inciderà unicamente sul netto in busta paga da corrispondere al lavoratore, senza invece aver alcun riflesso sugli imponibili previdenziale e fiscale.

Il reddito complessivo ai fini dell'individuazione della percentuale applicabile, ai sensi del comma 5, è quello rapportato all'intero anno.

Nel caso in cui, invece, un contribuente abbia lavorato solo per una parte dell'anno di riferimento, per determinare la somma spettante occorrerà:

- calcolare il reddito da lavoro dipendente che lo stesso avrebbe percepito se avesse lavorato per l'intero anno (reddito annuale teorico);
- determinare la corrispondente percentuale con riferimento al reddito annuale teorico;
- applicare detta percentuale al reddito da lavoro dipendente effettivamente percepito nell'anno di riferimento ⁽³⁾.

Per quanto riguarda, invece, i redditi di importo complessivo annuo superiore a 20.000 euro, al comma 6 il legislatore prevede una misura di diversa natura, consistente nel riconoscimento di una detrazione dall'imposta lorda pari:

- a 1.000 euro se l'ammontare del reddito complessivo è superiore a 20.000 euro ma inferiore a 32.000 euro;

⁽¹⁾ Secondo la citata disposizione, nel testo in vigore dal 1° gennaio 2004, sono da considerarsi redditi da lavoro dipendente: «quelli che derivano da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri, compreso il lavoro a domicilio quando è considerato lavoro dipendente secondo le norme della legislazione sul lavoro».

⁽²⁾ Si veda l'art. 1, comma 4, della l. n. 207/2024.

⁽³⁾ Sul punto, si vedano le istruzioni operative fornite in circ. AE 16 maggio 2025, n. 4/E.

- al prodotto tra 1.000 euro e l'importo corrispondente al prodotto tra 40.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 8.000 euro, se l'ammontare del reddito complessivo è compreso tra 32.000 e 40.000 euro.

La misura agisce come riduzione dell'imposta lorda, in misura decrescente (c.d. *décalage*) e graduale, nei limiti dell'importo della stessa: la detrazione si azzerà al raggiungimento della soglia massima dei 40.000 euro annui per cui, in caso di incapienza di quest'ultima, non si genererà alcun credito in favore del lavoratore ⁽⁴⁾.

Tale misura sostituisce ed elimina l'esonero contributivo IVS, c.d. cuneo contributivo, in vigore fino al 31 dicembre 2024 che prevedeva invece un esonero parziale dal pagamento dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti in misura pari al 6% o 7% a seconda dell'importo della retribuzione imponibile mensile.

Con la misura in commento si agisce, invece, sul distinto versante del cuneo fiscale, riconoscendo una detrazione dal totale delle imposte lorde che impattano sul complessivo costo del lavoro. Si passa, dunque, dalla c.d. decontribuzione alla defiscalizzazione.

La previsione complessiva di spesa per entrambe le misure ammonta a 13 miliardi annui a partire dal 2025 ⁽⁵⁾.

2. Modalità di riconoscimento delle agevolazioni

Ai sensi del comma 7, i sostituti di imposta (datori di lavoro) riconoscono in via automatica entrambe le agevolazioni (sia l'indennità esente introdotta dal comma 4 che la detrazione dall'imposta lorda di cui al comma 6) all'atto di erogazione delle retribuzioni, salva poi la verifica della spettanza delle medesime in sede di conguaglio.

Questo significa che non sarà necessaria alcuna formale richiesta da parte del lavoratore interessato.

Nel caso in cui le agevolazioni si rivelino successivamente non spettanti, il medesimo sostituto d'imposta provvederà al recupero del relativo importo.

Se tale importo indebito risulterà essere superiore a 60 euro, il recupero dovrà essere effettuato in 10 rate di pari ammontare a partire dalla prima retribuzione alla quale si applicano gli effetti del conguaglio. Resta da verificare se tale possibilità di rateizzazione valga esclusivamente con riferimento ai conguagli di fine anno e non anche a quelli di fine rapporto (in relazione ai quali dovrebbe restar

⁽⁴⁾ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, [Legge di bilancio 2025: le misure per lavoratori, imprese e famiglie](#), in www.lavoro.gov.it, 3 gennaio 2025.

⁽⁵⁾ [Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2025-2027](#).

salva la possibilità per il datore di lavoro di effettuare la trattenuta in unica soluzione) ⁽⁶⁾.

Il comma 8 precisa, altresì, che il credito maturato per effetto dell'erogazione della misura di cui al comma 4 deve essere recuperato dal sostituto di imposta mediante il ricorso all'istituto della compensazione, previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 241/1997.

Al fine di consentire tale compensazione, l'Agenzia delle Entrate ha istituito due appositi codici tributo a seconda che il datore di lavoro erogatore sia un privato o un Ente pubblico ⁽⁷⁾.

Qualora il lavoratore abbia contemporaneamente più contratti di lavoro dipendente in regime di part-time, le predette agevolazioni devono essere riconosciute da un solo sostituto d'imposta. Spetterà al lavoratore individuare il datore di lavoro che deve applicare le predette disposizioni, indicandogli tutti i dati necessari per la determinazione del relativo *quantum*, e, contestualmente, comunicare agli altri sostituti d'imposta di non erogare la somma o di non applicare l'ulteriore detrazione ⁽⁸⁾.

Il comma 9 precisa, infine, che nella determinazione del reddito complessivo e del reddito da lavoro dipendente per l'erogazione delle misure di cui ai precedenti commi 4 e 6 rileva anche la quota esente del reddito agevolato previsto per i lavoratori impatriati. L'ultimo periodo del medesimo comma 9 dispone, altresì, che lo stesso reddito complessivo di cui ai commi 4 e 6 è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e di quello delle relative pertinenze, di cui all'articolo 10, comma 3-*bis*, TUIR.

3. Considerazioni conclusive

I due interventi in esame non sono rimasti esenti da critiche da parte dei primi commenti sindacali, che hanno rilevato un sostanziale annullamento del beneficio previsto a causa del corrispondente aumento dell'Irpef, di cui peraltro viene criticata la sempre minor progressività, con il chiaro intento di puntare all'aliquota unica (*flat tax*) ⁽⁹⁾. A tali critiche ha fatto, peraltro, seguito una nota del

⁽⁶⁾ Tale interpretazione è stata confermata anche dalla circ. AE n. 4/E/2025, cit.

⁽⁷⁾ Risoluzione AE 31 gennaio 2025, n. 9/E.

⁽⁸⁾ Circ. AE n. 4/E/2025, cit.

⁽⁹⁾ CGIL, [Nota Legge di Bilancio 2025 \(Legge 30 dicembre 2024, n. 207\)](#), 2025, p. 8 ss.

Ministero dell'economia e delle finanze che ha comunque garantito un intervento in via normativa atto a dirimere alcune incongruenze e problemi applicativi ⁽¹⁰⁾.

Ulteriori critiche hanno riguardato anche l'adozione del meccanismo del cuneo fiscale, insufficiente a garantire un aumento di tutti i redditi, in particolar modo di quelli più bassi ⁽¹¹⁾.

4. Bibliografia essenziale

CGIL (2025), [*Nota Legge di Bilancio 2025 \(Legge 30 dicembre 2024, n. 207\)*](#)

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2025), [*Legge di bilancio 2025: le misure per lavoratori, imprese e famiglie*](#), in www.lavoro.gov.it, 3 gennaio

MOBILI M., PARENTE G. (2025), [*Fisco, arriva la correzione sugli acconti Irpef: intervento da 250 milioni*](#), in www.ilsole24ore.com, 25 marzo

⁽¹⁰⁾ Comunicato stampa MEF 25 marzo 2025, n. 32. Sul punto, si veda anche il commento di M. MOBILI, G. PARENTE, [*Fisco, arriva la correzione sugli acconti Irpef: intervento da 250 milioni*](#), in www.ilsole24ore.com, 25 marzo 2025.

⁽¹¹⁾ CGIL, [*op. cit.*](#)

Auto aziendali ad uso promiscuo

di Anna Campione e Francesco Stolfi

Abstract – Il comma 48 dell’art. 1 della legge di bilancio, al fine di perseguire gli obiettivi di transizione ecologica ed energetica, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, interviene a modificare l’art. 51, comma 4, lett. *a*, del Testo Unico delle imposte sui redditi, inserendo un nuovo meccanismo di calcolo del valore assegnato ai veicoli concessi in uso promiscuo ai lavoratori, che sostituisce il precedente sistema basato esclusivamente sulle emissioni di CO₂ dei veicoli.

Abstract – § 48 of Art. 1 of the Budget Act, in order to pursue the objectives of ecological and energy transition, and mitigation of and adaptation to climate change, intervenes to amend Art. 51, § 4, letter *a*, of the Consolidated Income Tax Act, inserting a new mechanism for calculating the value assigned to vehicles granted for the mixed use of workers, which replaces the previous system based solely on the CO₂ emissions of vehicles.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il nuovo meccanismo di calcolo introdotto dal comma 48. – 3. Le modifiche introdotte dalla legge n. 60/2025. – 4. Il problema dell’incidenza sulle forme di retribuzione differita. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Introduzione

L’uso promiscuo dell’auto aziendale, inteso come assegnazione per l’utilizzo sia lavorativo che personale, costituisce – come noto – un fringe benefit da assoggettare a tassazione e contribuzione. A tal fine, la legge definisce un valore convenzionale in denaro che costituisce l’imponibile fiscale e previdenziale cui applicare le relative aliquote.

La disciplina previgente alla legge di bilancio 2025, prevedeva, al comma 4, lettera *a*, dell’articolo 51 TUIR che, per le autovetture, gli autoveicoli per trasporto

promiscuo di persone e di cose, gli autocaravan ⁽¹⁾, i motocicli e i ciclomotori concessi in uso promiscuo, si assume il 25% dell'importo corrispondente a una percorrenza convenzionale di 15.000 chilometri, calcolato sulla base del costo chilometrico di esercizio desumibile dalle tabelle elaborate dall'ACI entro il 30 novembre di ciascun anno, al netto dell'ammontare eventualmente trattenuto al dipendente ⁽²⁾.

La formulazione della norma conseguente alle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019) è applicabile alle auto immatricolate dal 1° gennaio 2020 e concesse in uso ai dipendenti dal 1° luglio 2020, mentre la previgente disciplina di legge trova ancora applicazione per le auto concesse in uso fino al 30 giugno 2020: in tal caso, il valore del *fringe benefit* viene determinato in misura pari al 30% dell'importo corrispondente a una percorrenza convenzionale di 15.000 chilometri, sulla base delle Tabelle ACI aggiornate ogni anno.

È importante sottolineare – per quanto si dirà più oltre – che la normativa così descritta prevede tale valorizzazione in denaro del benefit su base annua, determinando così il complessivo imponibile sia fiscale che contributivo.

2. Il nuovo meccanismo di calcolo introdotto dal comma 48

Tra gli ultimi interventi normativi susseguitisi negli anni a disciplinare tale fattispecie si inserisce l'articolo 1, comma 48, della legge di bilancio 2025, che, modificando dell'articolo 51, comma 4, lettera *a*, TUIR, ha previsto la rimodulazione del valore assegnato ai veicoli concessi in uso promiscuo abbandonando il sistema basato sulle sole emissioni di CO₂ ed introducendo, invece, un meccanismo di calcolo basato su percentuali fisse applicate al costo chilometrico, desunto dalle tabelle dell'Automobile Club d'Italia, differenziato per tipologia di veicolo. Tale intervento normativo, inoltre, è stato poi integrato dall'articolo 6 del c.d. decreto bollette (decreto-legge n. 19/2025) nel testo introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 60/2025 ⁽³⁾.

(1) Autoveicoli indicati dalle lett. *a*, *c* ed *m* dell'art. 54, comma 1, d.lgs. n. 285/1992 (Codice della strada).

(2) La predetta percentuale è aumentata: al 30% per i veicoli con valori di emissione di anidride carbonica superiori a 60 g/km e fino a 160 g/km; al 40% per l'anno 2020 e al 50% a decorrere dal 2021, per i veicoli con valori di emissione di anidride carbonica superiori a 160 g/km e fino a 190 g/km; al 50% per l'anno 2020 e al 60% a decorrere dal 2021, per i veicoli con valori di emissione di anidride carbonica superiori a 190 g/km.

(3) Per un primo commento a riguardo, si veda C. FINO, *Auto aziendali ad uso promiscuo: la tassazione dopo la legge 60/2025*, in *GLav*, 2025, n. 18.

Il comma 48 summenzionato, esplicita anche le finalità dell'intervento normativo, identificandole nel raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica ed energetica, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

Per il perseguimento di tali fini, la norma, come si è detto, inserisce il nuovo meccanismo di calcolo ⁽⁴⁾ prevedendo che la quota da assoggettare ad imposizione fiscale e contributiva per le auto in uso promiscuo sia pari al 50% del costo chilometrico annuo. Le tabelle dell'Automobile Club d'Italia prese a riferimento sono quelle elaborate entro il 30 novembre di ciascun anno, comunicate al Ministero dell'economia e delle finanze e da quest'ultimo pubblicate entro il 31 dicembre, con effetto dal periodo d'imposta successivo. Il valore finale dovrà, quindi, essere calcolato moltiplicando il predetto costo chilometrico ACI per una percorrenza convenzionale annua di 15.000 km.

Una disciplina specifica, tuttavia, viene prevista per i veicoli a batteria a trazione esclusivamente elettrica e per gli ibridi plug-in, in quanto la percentuale di calcolo scende al 10% per i primi ed al 20% per i secondi.

Il nuovo meccanismo di calcolo trova applicazione esclusivamente per gli autoveicoli ⁽⁵⁾, motocicli e ciclomotori di nuova immatricolazione, concessi ad uso promiscuo con contratto stipulato a decorrere dal 1° gennaio 2025. Fondamentale, dunque, diventa la formalizzazione dell'accordo negoziale, che assurge a

⁽⁴⁾ La versione previgente della lett. *a*, in particolare, prevedeva che «per gli autoveicoli indicati nell'articolo 54, comma 1, lettere a), c) e m), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, i motocicli e i ciclomotori di nuova immatricolazione, con valori di emissione di anidride carbonica non superiori a grammi 60 per chilometro (g/km di CO₂), concessi in uso promiscuo con contratti stipulati a decorrere dal 1° luglio 2020, si assume il 25 per cento dell'importo corrispondente ad una percorrenza convenzionale di 15.000 chilometri calcolato sulla base del costo chilometrico di esercizio desumibile dalle tabelle nazionali che l'Automobile club d'Italia deve elaborare entro il 30 novembre di ciascun anno e comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede alla pubblicazione entro il 31 dicembre, con effetto dal periodo d'imposta successivo, al netto degli ammontari eventualmente trattenuti al dipendente. La predetta percentuale è elevata al 30 per cento per i veicoli con valori di emissione di anidride carbonica superiori a 60 g/km ma non a 160 g/km. Qualora i valori di emissione dei suindicati veicoli siano superiori a 160 g/km ma non a 190 g/km, la predetta percentuale è elevata al 40 per cento per l'anno 2020 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2021. Per i veicoli con valori di emissione di anidride carbonica superiori a 190 g/km, la predetta percentuale è pari al 50 per cento per l'anno 2020 e al 60 per cento a decorrere dall'anno 2021».

⁽⁵⁾ La norma fa riferimento solo a quelli di cui alle lett. *a*, *c* ed *m* dell'art. 54, comma 1, d.lgs. n. 285/1992, ovvero le autovetture, gli autoveicoli per trasporto promiscuo e gli autocaravan.

momento di effettiva concessione del veicolo, necessario ai fini dell'individuazione della normativa applicabile.

3. Le modifiche introdotte dalla legge n. 60/2025

In relazione all'ambito di applicazione temporale della norma, tuttavia, era sorto subito un problema applicativo in merito a quei veicoli ordinati entro il 31 dicembre 2024 ma non ancora consegnati ⁽⁶⁾ e, quindi, non ancora concessi in uso ai dipendenti. Già in sede di discussione parlamentare, infatti, era stata ipotizzata una disciplina transitoria che comprendesse anche tali veicoli nel nuovo meccanismo di calcolo, ma tale ipotesi era stata bocciata dalla Commissione Bilancio della Camera, che aveva respinto l'emendamento ritenendolo estraneo alla materia del decreto. Le pressioni delle associazioni di categoria, successive all'entrata in vigore della legge di bilancio, hanno tuttavia indotto il Governo ad inserire in un momento successivo tale disciplina transitoria, prevedendo una norma specifica nella legge di conversione del decreto bollette.

In sede di conversione, dunque, è stato inserito l'articolo 6 al decreto-legge n. 19/2025, il quale ha – a sua volta – introdotto il comma 48-*bis* alla legge di bilancio, prevedendo quindi che, per i veicoli ordinati entro il 31 dicembre 2024 possa comunque trovare applicazione la nuova normativa, purché i medesimi veicoli vengano concessi in uso promiscuo entro la fine del mese di giugno 2025.

4. Il problema dell'incidenza sulle forme di retribuzione differita

Le novità introdotte nel 2025 non hanno, purtroppo, fornito elementi utili a risolvere un problema sorto in sede applicativa, sul quale era anche intervenuta la giurisprudenza. Esso attiene alla incidenza dei benefits sulle forme di retribuzione differita: mensilità supplementari e TFR, in particolare.

In merito al TFR, e con specifico riferimento alle auto aziendali, la giurisprudenza si era già espressa in modo uniforme, affermando la loro incidenza in ragione della loro natura di retribuzione in natura ⁽⁷⁾. Non costituendo il TFR imponibile contributivo, tale assunto non influiva, invece, sull'onere contributivo.

⁽⁶⁾ In merito alle soluzioni applicative ipotizzate prima dell'intervento della l. n. 60/2025, si veda FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, [*Fringe benefit veicoli e tracciabilità delle spese da rimborsare: le regole dal 2025*](#), Approfondimento 10 aprile 2025.

⁽⁷⁾ Cass. 15 novembre 2002, n. 16129: «Il valore dell'uso e della disponibilità, anche a fini personali, di un'autovettura concessa contrattualmente dal datore di lavoro al lavo-

Di recente, tuttavia, il Tribunale di Venezia ⁽⁸⁾ ha esteso tale statuizione anche alle mensilità supplementari sostenendo che ciò influisce, incrementandola, anche sulla determinazione dell'onere contributivo. In particolare, in tale pronuncia, il collegio ha affermato: «si tratta di benefici corrisposti con continuità e non rientranti nelle eccezioni previste dall'art. 208 del CCNL, neppure laddove si riferisce ad elementi esclusi dall'imponibile contributivo a norma di legge, posto che per i finge benefit non vi è una piena esclusione; né la circostanza che la legge (all'art. 51 co 4 del TUIR) ne definisca il valore convenzionale annuale implica necessariamente una loro esclusione nel computo delle mensilità aggiuntive, che in linea generale vanno rapportate alla retribuzione di fatto, cui anche i benefit concorrono. È dunque corretta l'impostazione dell'Inps circa l'incidenza dei benefici in questione su tredicesima e quattordicesima mensilità».

Il ragionamento del Tribunale di Venezia non convince appieno.

La questione, in realtà, attiene al diritto civilistico del lavoro, in quanto l'imponibilità dell'equivalente dell'auto aziendale discende, come conseguenza, dal diritto del lavoratore a vedersi riconoscere o meno l'equivalente economico dell'uso dell'auto aziendale anche nelle mensilità supplementari e nel TFR.

Orbene, l'uso dell'auto aziendale, sebbene promiscuo, è direttamente connesso alla prestazione lavorativa e ne costituisce dunque corrispettivo, assumendo i connotati tipici della retribuzione in natura. A quel punto, occorre solo verificare se tale retribuzione in natura rientri fra gli emolumenti da considerare ai fini degli istituti di retribuzione differita e, in questo, è sovrana la contrattazione collettiva (anche per il TFR, poiché l'articolo 2120 c.c. fa espressamente salva la «diversa previsione dei contratti collettivi»).

Nel caso esaminato nella sentenza de quo, il rapporto di lavoro rientra nella sfera di applicazione del CCNL Terziario Confcommercio che – come per la maggior parte dei CCNL – all'articolo 208, determina la retribuzione utile ai fini del TFR e delle mensilità supplementari, inserendovi anche la retribuzione in natura in qualunque forma erogata. Ne deriva – come correttamente sostenuto dal Tribunale di Venezia – il diritto del lavoratore ad ottenere l'equivalente di tale emolumento anche nella tredicesima, nella quattordicesima e nel TFR. Non durante le ferie, nel corso delle quali il lavoratore continua ad usare l'autovettura (in quanto

ratore come beneficio in natura, indipendentemente dalla effettiva utilizzazione, rappresenta il contenuto di un'obbligazione che, anche ove non ricollegabile ad una specifica prestazione, è suscettibile di essere considerata di natura retributiva, con tutte le relative conseguenze, se pattizamente inserita nella struttura sinallagmatica del contratto di lavoro cui essa accede. Pertanto, il controvalore in denaro deve essere computato nella base di calcolo dell'indennità di fine rapporto». In senso conforme, si veda anche Cass. 26 febbraio 1985, n. 1680; Cass. 22 luglio 1992, n. 8831; Cass. 11 febbraio 1998, n. 1428.

(8) Trib. Venezia 18 dicembre 2024, n. 602 (inedita, per quanto consta).

concessa per uso promiscuo). Questi può, quindi, legittimamente rivendicare l'inserimento di una quota dell'equivalente economico anche nelle mensilità supplementari e negli accantonamenti del TFR e, a tal fine, la valorizzazione in denaro di tale retribuzione in natura operata dalla legge a fini contributivi e fiscali può essere un utile parametro di riferimento, comportando il pagamento di un dodicesimo di essa in ciascuna di tali mensilità (ferma restando la possibilità, almeno in linea teorica, per il giudice, di discostarsi da tale parametro, operando anche diverse valutazioni).

Tale diritto del lavoratore non implica, tuttavia, automaticamente – come invece ha erroneamente ritenuto il Tribunale – un corrispondente aumento dell'imponibile contributivo; quest'ultimo, infatti, come si è visto, viene determinato dalla legge su base annua e quindi esaustiva. Né può assumere alcuna rilevanza la circostanza di mero fatto per cui diverse aziende abbiano assunto la prassi di ripartire tale imponibile su 12 mensilità ⁽⁹⁾. In ogni caso, la determinazione dell'imponibile operata dall'articolo 51 TUIR deve intendersi onnicomprensiva e tale da esaurire l'intero imponibile. Applicando ad esso le aliquote di legge, si ottiene quindi l'intero onere fiscale e contributivo a carico dell'azienda. Avendo il legislatore, infatti, operato tale determinazione su base annua, nonché in linea generale e per tutti le categorie contrattuali (prescindendo quindi dalle disposizioni della specifica contrattazione collettiva applicabile), la stessa non può non avere carattere esaustivo. L'obbligazione retributiva e quella contributiva (o fiscale), infatti, pur essendo fra loro connesse, restano comunque fra loro distinte anche perché fanno capo, dal lato attivo, a soggetti diversi, specie quando, trattandosi di retribuzione in natura, essa non influisce direttamente sulla determinazione dell'imponibile ⁽¹⁰⁾.

La situazione cambia, ovviamente, se la contrattazione collettiva esclude la retribuzione in natura dal calcolo delle mensilità supplementari e del TFR. Ad esempio, l'articolo 249 del medesimo CCNL Confindustria esclude dal calcolo del TFR «le prestazioni in natura, quando sia previsto un corrispettivo a carico del lavoratore». In tal caso, neanche il lavoratore potrà rivendicare la rideterminazione delle mensilità supplementari.

Il problema, comunque, non appare di poco rilievo in quanto il mancato rispetto del CCNL leader o l'inadempienza contributiva costituiscono, come è noto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, condizione per la fruizione dei benefici contributivi.

⁽⁹⁾ Forse la prassi più corretta sarebbe quella di ripartire l'imponibile sulle 13 o 14 mensilità.

⁽¹⁰⁾ Come si è detto, la sua utilizzazione nella determinazione del rateo retributivo da aggiungere alle mensilità supplementari è puramente indicativa ed eventuale, non tassativa.

5. Bibliografia essenziale

FINO C. (2025), *Auto aziendali ad uso promiscuo: la tassazione dopo la legge 60/2025*, in *GLav*, n. 18, pp. 20-23

FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO (2025), [*Fringe benefit veicoli e tracciabilità delle spese da rimborsare: le regole dal 2025*](#), Approfondimento 10 aprile

RAUSEI P. (2024), *Fisco e previdenza nel rapporto di lavoro*, Wolters Kluwer

Novità in materia di tracciabilità delle spese

di Danilo Volpe

Abstract – I commi 81-83 della legge di bilancio introducono particolari novità ai fini della deducibilità fiscale di alcune spese per trasferte dei dipendenti, imponendo la tracciabilità dei relativi pagamenti.

Abstract – §§ 81-83 of the Budget Act introduce special changes for the purposes of tax deductibility of certain employee travel expenses, requiring traceability of related payments.

Sommario: 1. Il comma 81 e le modifiche sostanziali al TUIR. – 2. I commi 82 e 83: estensione all'IRAP e applicabilità temporale delle nuove disposizioni. – 3. Bibliografia essenziale.

1. Il comma 81 e le modifiche sostanziali al TUIR

Il comma 81 dell'articolo 1 della legge di bilancio riforma alcuni articoli del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (Testo Unico delle imposte sui redditi – TUIR).

Esso, in particolare, consta di quattro lettere che modificano, rispettivamente, l'articolo 51, comma 5, l'articolo 54, l'articolo 95 e, infine, l'articolo 108 TUIR.

La lettera *a*, in particolare, aggiunge un periodo al comma 5 dell'articolo 51, in forza del quale i rimborsi spese per vitto, alloggio, viaggio e trasporto con mezzi pubblici non costituiscono reddito da lavoro dipendente alla condizione che i pagamenti di tali spese vengano effettuati con modalità tracciabili (vale a dire, ad es., carte di debito, di credito, prepagate, assegni bancari o circolari) ⁽¹⁾. Dalla formulazione della norma parrebbe, quindi, che per i rimborsi delle sole spese di trasporto, l'obbligo di tracciabilità dei pagamenti sussisterebbe sempre, sia che la

⁽¹⁾ Sul punto, la nuova formulazione dell'art. 51, comma 5, rinviava espressamente alle modalità di pagamento di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 241/1997 che, tuttavia, nel frattempo, è stato abrogato dall'art. 241, comma 1, lett. *t*, del d.lgs. n. 33/2025.

spesa sia affrontata nel territorio comunale della sede di lavoro, sia nel caso in cui venga effettuata durante una trasferta; per le altre spese (vitto, alloggio e viaggio), al contrario, «il nuovo obbligo di tracciabilità vale solo in caso di rimborso per trasferte del dipendente fuori dal territorio comunale sede di lavoro» ⁽²⁾.

In ordine alle modalità di pagamento, invece, la norma richiede solo che il pagamento sia tracciato, non anche che lo strumento di pagamento sia direttamente riconducibile al datore di lavoro: conseguentemente, il pagamento potrà avvenire anche con mezzo proprio del dipendente, il quale fornirà, successivamente, evidenza al datore di lavoro ⁽³⁾.

La lettera *b*, invece, modifica l'articolo 54 TUIR, aggiungendovi il comma 6-ter, avente ad oggetto la determinazione del reddito da lavoro autonomo. Anche in questo caso, come visto in precedenza per la determinazione del reddito da lavoro dipendente, è prevista la deducibilità delle spese relative ad alloggio, vitto, viaggio e trasporto pubblico ⁽⁴⁾, nonché dei rimborsi analitici relativi alle medesime spese, purché i pagamenti siano effettuati con modalità tracciabili.

Al riguardo, il [Dossier alla legge di bilancio 2025](#) ha opportunamente rilevato che il decreto legislativo n. 192/2024, promulgato pochissimi giorni prima della legge di bilancio, ha sostituito l'articolo 54 TUIR con gli attuali articoli 54-54-octies, a partire dal 1° gennaio 2025. Attualmente, quindi, nonostante la previsione dell'articolo 1, comma 81, lettera *b*, della legge n. 207/2025 non si rinviene alcun comma 6-ter all'articolo 54 che, invece, per come modificato, contiene tre soli commi; la disciplina di cui alla legge di bilancio, invece, si rinviene nell'articolo 54-septies. I primi commentatori della norma, pertanto, sono giunti a definirla “inapplicabile” proprio per il difetto di coordinamento con il decreto legislativo n. 192/2024 ⁽⁵⁾.

La lettera *c* del comma 81, invece, aggiunge il comma 3-bis all'articolo 95 TUIR: in questo modo, è stato espressamente previsto che le spese di vitto, alloggio, viaggio e trasporto con mezzi pubblici non di linea, nonché i rimborsi analitici

(2) Così G.P. RANOCCHI, L. PEGORIN, M. CEROFOLINI, *Spese di trasferta tracciabili: non conta il titolare della carta*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 gennaio 2025, p. 25.

(3) G.P. RANOCCHI, L. PEGORIN, M. CEROFOLINI, *op. cit.*

(4) In questo secondo caso, tuttavia, il tenore letterale è parzialmente diverso, giacché il legislatore, con riferimento al reddito da lavoro autonomo, utilizza la seguente dicitura: «prestazioni alberghiere, di somministrazione di alimenti e bevande nonché di viaggio e trasporto mediante autoservizi pubblici non di linea».

(5) Si veda al riguardo L. LOVECCHIO, *Trasferte e rimborsi, rischio doppia tassazione per le spese non tracciate*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 gennaio 2025, p. 25, il quale, peraltro, suggerisce una correzione urgente della norma in commento da parte del legislatore, giacché il nuovo art. 54-ter del TUIR stabilisce già l'indeducibilità di tutte le spese addebitate analiticamente al committente, sia che esse siano tracciate, sia che non lo siano.

relativi alle medesime spese, sostenute per le trasferte dei dipendenti ovvero corrisposti a lavoratori autonomi, sono deducibili a condizione che i pagamenti siano eseguiti con metodo tracciato. La deducibilità, tuttavia, non è totale ma resta comunque soggetta ai limiti di cui ai commi 1, 2 e 3 del medesimo articolo 95. Al riguardo, tuttavia, la norma soffre dei medesimi difetti di coordinamento innanzi evidenziati: i limiti di cui ai primi tre commi dell'articolo 95, infatti, si applicano esclusivamente alle trasferte effettuate dai dipendenti e non di certo dai professionisti (soggetti destinatari della norma riformata dalla legge di bilancio) ⁽⁶⁾.

La lettera *d* del comma 81, infine, modifica il comma 2 dell'articolo 108 TUIR: anche in questo caso, con riferimento alle spese di rappresentanza, è espressamente previsto che esse siano deducibili solo ed esclusivamente se i pagamenti vengono effettuati con strumenti tracciabili.

In pratica, quindi, dal 1° gennaio 2025, ai fini della deducibilità fiscale delle spese sostenute per le trasferte dei dipendenti o dei lavoratori autonomi, sarà necessario il pagamento delle medesime spese con strumenti tracciabili, non essendo più sufficiente il pagamento in contanti. Non erra, pertanto, chi ⁽⁷⁾ ha opportunamente rilevato che la misura, sebbene apprezzabile dal punto di vista finalistico della lotta all'evasione, comporterà nuovi costi per le imprese, «soprattutto in assenza della previsione di un credito d'imposta».

La *ratio* di tale scelta del legislatore, del resto, è esplicitata nella [Relazione Tecnica al disegno di legge di bilancio](#) che fra le (quattro) cause dell'evasione fiscale annovera espressamente le «false compensazioni e frodi», tra le quali l'uso del contante per il pagamento delle spese di vitto, alloggio e trasporto. Nel predetto documento, in particolare, è stato analizzato che tale uso del contante andrebbe a causare una “doppia” evasione fiscale, giacché, da un lato, consentirebbe ai soggetti che erogano i servizi di sottodichiarare i ricavi e, dall'altro, creerebbe la possibilità per le imprese che si avvalgono dei servizi di trasporto, vitto, alloggio e ristorazione di registrare in contabilità anche costi non sostenuti (proprio perché non v'era alcun requisito in ordine alla tracciabilità del pagamento).

⁽⁶⁾ L. LOVECCHIO, *op. cit.*

⁽⁷⁾ C. FINO, *Legge di Bilancio 2025: tracciabilità delle spese, che cosa cambia*, in *GLav*, 2025, n. 1; si veda altresì E. REICH, F. VERNASSA, *Spese di trasferta tracciabili non sempre possibili all'estero*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2025, p. 31, secondo i quali «in taluni casi si colpiscono situazioni di oggettiva impossibilità di utilizzo dei pagamenti tracciati, con pesanti ricadute per le imprese, che per non penalizzare a loro volta i dipendenti si vedono (o potrebbero essere) costrette a lordi lizzare gli importi rimborsati, rilevando in tale modo un incremento del costo del lavoro, percentualmente rilevante».

2. I commi 82 e 83: estensione all'IRAP e applicabilità temporale delle nuove disposizioni

Con due disposizioni dal dato letterale scarno ma efficace, la legge di bilancio, ai commi 82 e 83 dell'articolo 1, si limita rispettivamente ad estendere le disposizioni in materia di tracciabilità delle spese anche ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive e ad introdurre un regime temporale di efficacia della norma, pressoché immediato, prevedendone l'applicazione dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2024.

In pratica, quindi, l'articolo 1, comma 82, della legge n. 207/2024 prevede la deducibilità, anche ai fini IRAP, delle spese sostenute per vitto, alloggio, viaggio e trasporto con mezzi pubblici, purché le medesime siano effettuate con strumenti di pagamento tracciabili.

L'articolo 1, comma 83, invece, si limita a disporre l'immediata entrata in vigore delle nuove disposizioni, applicabili già a far data dal 1° gennaio 2025, vale a dire dal primo giorno del nuovo periodo di imposta successivo al 31 dicembre 2024. Ad avviso di chi scrive, tuttavia, sarebbe stato più opportuno concedere un periodo "cuscinetto" alle imprese, soprattutto a quelle più strutturate e con un elevato numero di dipendenti, al fine di adeguarsi alle nuove disposizioni che, comunque, da un punto di vista pratico, hanno inevitabilmente avuto un impatto forte sulla gestione quotidiana dei rapporti di lavoro e delle trasferte, in particolare.

3. Bibliografia essenziale

FINO C. (2025), *Legge di Bilancio 2025: tracciabilità delle spese, che cosa cambia*, in *GLav*, n. 1, pp. 55-58

LOVECCHIO L. (2025), *Trasferte e rimborsi, rischio doppia tassazione per le spese non tracciate*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 gennaio, p. 25.

RANOCCHI G.P., PEGORIN L., CEROFOLINI M. (2025), *Spese di trasferta tracciabili: non conta il titolare della carta*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 gennaio, p. 25.

REICH E., VERNASSA F. (2025), *Spese di trasferta tracciabili non sempre possibili all'estero*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio, p. 31.

Blocco stipendi per cartelle esattoriali

di Vincenzo Maria Tedesco

Abstract – La l. n. 207/2024, art. 1, commi 84 e 85, ha previsto il blocco al pagamento di retribuzioni ed indennità, superiori a 2.500 euro e dovute ai dipendenti di pubbliche amministrazioni e società a prevalente partecipazione pubblica, quando i lavoratori siano inadempienti per importi, derivanti da cartelle esattoriali, superiori a 5.000 euro. Si tratta di un meccanismo che già era operativo, seppur con una soglia minima più alta. Residuano dubbi circa i rapporti con i limiti di pignorabilità nonché rispetto agli strumenti di tutela.

Abstract – Act No. 207/2024, art. 1, §§ 84 and 85, has provided for the blocking of the payment of wages and allowances, exceeding 2,500 euros and due to employees of public administrations and companies with a majority public participation, when the workers are in default for amounts, deriving from tax bills, exceeding 5,000 euros. This is a mechanism that was already operational, albeit with a higher minimum threshold. There are still doubts about the relationships with the seizure limits as well as with respect to the protection instruments.

Sommario: 1. Il contesto normativo di riferimento. – 2. Le disposizioni in commento. – 3. Disposizioni successive e strumenti di tutela. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Il contesto normativo di riferimento

La normativa in commento si inserisce nell'ambito della disciplina dei pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche ⁽¹⁾ e delle società a prevalente partecipazione pubblica.

Il contesto di riferimento è, in particolare, quello derivante dalle previsioni dell'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 ⁽²⁾ e

⁽¹⁾ Di cui al d.lgs. n. 165/2001, art. 1, comma 2.

⁽²⁾ Introdotto dall'art. 2, comma 9, del d.l. n. 262/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 286/2006.

del relativo regolamento di attuazione, adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40.

La disposizione di legge appena menzionata, infatti, ha previsto che le PA e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare la corrispondenza di somme superiori ad una determinata soglia ⁽³⁾, dovessero verificare se il beneficiario fosse risultato inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento ⁽⁴⁾ e che, in caso affermativo, non dovessero procedere al pagamento, al fine di agevolare il concreto esercizio dell'attività di riscossione dei crediti iscritti a ruolo.

Il predetto regolamento, a sua volta, ha definito le modalità procedurali della verifica di cui all'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 ed ha puntualmente disciplinato gli effetti della stessa nel caso di riscontrata inadempienza del soggetto beneficiario.

Il meccanismo introdotto dalla normativa in esame ha, così, implicato, in presenza di debiti in misura almeno pari all'importo indicato, la sospensione del pagamento delle somme dovute al beneficiario fino alla concorrenza dell'ammontare del debito rilevato e la contestuale segnalazione della circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, al fine di consentirle l'esperimento della specifica procedura prevista all'articolo 72-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 ⁽⁵⁾.

È evidente, in proposito, l'eco del principio cardine di diritto civile secondo il quale *inadimplenti non est adimplendum* ⁽⁶⁾, con, tuttavia, la peculiarità che, a differenza di quanto accade nella normale sfera di operatività dell'articolo 1460 c.c.,

⁽³⁾ Di volta in volta modificata per effetto dei vari interventi normativi succedutisi nel corso del tempo.

⁽⁴⁾ Come evidenziato da M. SASSOLI DELLA ROSA, [Art. 48-bis, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602 \("Disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni"\)](#), in [Amministrativ@mente, 2009, n. 2-3](#), p. 11, le cartelle di pagamento rilevanti possono essere quelle emesse non solo con riferimento ad imposte e tasse, ma anche in relazione a qualsiasi tipologia di entrata riscuotibile tramite ruolo.

⁽⁵⁾ Pertanto, accertata la sussistenza di debiti l'agente della riscossione pignora direttamente le somme di cui è creditore presso il terzo debitore che avrebbe dovuto erogare le somme a favore del soggetto richiedente. Infatti, l'art. 72-*bis* del d.P.R. n. 602/1973 disciplina il pignoramento diretto di crediti verso terzi, mezzo di recupero del credito che può essere impiegato dall'agente della riscossione in alternativa al pignoramento presso terzi *ex art.* 543 ss. c.p.c.

⁽⁶⁾ Per un ampio ed approfondito esame della natura giuridica del blocco dei pagamenti in esame, si veda M.G. ORTOLEVA, *Natura ed effetti della sospensione dei pagamenti di cui all'art. 48 bis del d.P.R. n. 602/73*, in *Jus-Online*, 2019, n. 1, p. 246 ss.

riguardante i rapporti sinallagmatici e classificabile nell'ambito dei classici meccanismi di autotutela privata ⁽⁷⁾, nel caso di specie la sospensione del pagamento prescinde dalla sussistenza di obbligazioni corrispettive ed, anzi, postula che la PA debitrice tuteli crediti ⁽⁸⁾ dei quali non sia neppure titolare ⁽⁹⁾.

In disparte i profili civilistici, la ratio della disposizione è quella di assicurare al bilancio della PA la chiusura dei conti con i soggetti che siano al contempo debitori e creditori, evitando esborsi di somme di denaro e così garantendo il principio di equilibrio sancito dall'articolo 81 Cost. ⁽¹⁰⁾.

L'istituto ha peraltro destato perplessità in dottrina ⁽¹¹⁾, sia di ordine pratico-organizzativo, sia di ordine giuridico sistemico, nella misura in cui il presupposto necessario e sufficiente per la sospensione dei pagamenti delle PA è stato individuato, almeno testualmente, nel fatto stesso della notifica di una cartella di pagamento e del mancato versamento di quanto richiesto per quel tramite nel breve termine utile, a prescindere dalla definitività della cartella e dell'iscrizione a ruolo ⁽¹²⁾.

È stato infatti osservato come la disciplina abbia reso possibile un effetto inibitorio del pagamento anche in caso di iscrizione a ruolo abnorme o clamorosamente tardiva, anche ponendosi in contrasto con il sistema della riscossione frazionata in pendenza del giudizio tributario.

Ciò posto, a proposito dell'ambito oggettivo dell'istituto, con la circolare 6 agosto 2007, n. 28, il Ministero dell'economia e delle finanze, in sede di definizione delle prime modalità applicative della disciplina introdotta dall'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, aveva escluso dall'obbligo

⁽⁷⁾ Per approfondimenti si veda F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, ESI, 2015, p. 1032.

⁽⁸⁾ Tra i quali sono ricompresi tutti quelli per i quali è ammessa la riscossione coattiva mediante ruolo, ai sensi del d.lgs. n. 46/1999, art. 17.

⁽⁹⁾ Anche perché, se così fosse, verrebbero in gioco profili di compensazione propria oppure impropria.

⁽¹⁰⁾ G. DE BELLIS, F. D'AMBROSIO, *Il blocco dei pagamenti della P.A., difficile equilibrio tra effettività della riscossione e tutela dei creditori*, in G. ARIETA, F. DE SANTIS, A. DIDONE (a cura di), *Codice commentato delle esecuzioni civili*, Utet, 2025, p. 2096.

⁽¹¹⁾ Si veda C. SCALINCI, *Fermo veicoli, iscrizione ipotecaria – strumenti in genere di «induzione all'adempimento fiscale» – e dovere di agire secondo proporzionalità*, in *GM*, 2009, n. 3.

⁽¹²⁾ Qualora la cartella di pagamento sia stata impugnata in sede giurisdizionale, la disciplina dell'art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602/1973 non opera a condizione che, su richiesta del contribuente, il giudice abbia emesso la sentenza di sospensione della cartella stessa; sul punto, si veda M. SASSOLI DELLA ROSA, *op. cit.*, p. 13, ove si osserva anche che l'istituto in esame non opera neanche in caso di richiesta accordata di rateazione delle somme iscritte a ruolo, di sospensione amministrativa della riscossione, di sospensione d'ufficio da parte della stessa amministrazione finanziaria, in via di autotutela.

di verifica i pagamenti delle somme erogate a titolo di stipendi, salari, pensioni e altri emolumenti connessi a prestazioni di lavoro dipendente o assimilate.

Infatti: da un lato, tali erogazioni, configurate per le PA quali spese fisse ed obbligatorie, erano state reputate inderogabili e indilazionabili; dall'altro lato, non erano state ravvisate in modo così pressante quelle esigenze di tutela della riscossione, venendo in rilievo rapporti giuridici continuativi, connotati da un certo grado di stabilità, in relazione ai quali la soddisfazione del credito esposto in una cartella di pagamento poteva avvenire abbastanza agevolmente, applicando la vigente normativa speciale ⁽¹³⁾, senza necessità di procedere all'espletamento della previa verifica di cui all'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973.

Il regolamento di attuazione, però, ha di fatto incluso nell'obbligo della verifica anche le somme erogate per stipendi e pensioni.

Infatti, l'articolo 3, comma 4, del decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40, ha esplicitato che il soggetto pubblico, in caso di riscontrato inadempimento, fosse tenuto a sospendere il pagamento delle somme dovute al beneficiario sino a concorrenza del debito comunicato da Equitalia Servizi S.p.A. ⁽¹⁴⁾, specificando che, per i pagamenti relativi ai crediti di cui all'articolo 545, terzo comma, c.p.c., si dovesse tener conto, nell'ambito della sospensione, dei limiti fissati dall'articolo 545, quarto comma, c.p.c. e dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 180/1950.

Sulla scorta di tali previsioni regolamentari, il Ministero dell'economia e delle finanze, con la circolare 29 luglio 2008, n. 22 ha precisato che la soglia di pagamento ⁽¹⁵⁾ fosse da riferirsi al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali ed ha aggiunto che, in ogni caso, non dovessero essere soggetti a verifica *ex* articolo 48-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, i trasferimenti di somme da destinare successivamente al pagamento di stipendi, salari e retribuzioni equivalenti ⁽¹⁶⁾.

Ne è scaturito un sistema per cui il pagamento di stipendi, salari ed indennità doveva essere oggetto di verifica se di ammontare superiore a 10.000 euro (poi

⁽¹³⁾ Di cui al d.P.R. n. 180/1950.

⁽¹⁴⁾ Si è pertanto in presenza, come rilevato dalla dottrina, di una «potestà certificativa», la quale si estrinseca in un atto che, inibendo il pagamento, incide direttamente sulla sfera giuridica del creditore della PA e ha natura provvedimento: M.G. ORTOLEVA, *op. cit.*, p. 246.

⁽¹⁵⁾ Originariamente pari a 10.000 euro, poi ridotta a 5.000.

⁽¹⁶⁾ Ciò, in consonanza con quanto costantemente ravvisato dal Ministero dell'economia e delle finanze, circa il fatto che tra le diverse amministrazioni pubbliche non sussistono quegli obblighi di garanzia e cautela in materia di adempimento delle cartelle di pagamento sottesi alla *ratio* del d.P.R. n. 602/1973, art. 48-*bis*.

5.000), con eventuale sospensione limitata alla concorrenza di un quinto del dovuto, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 180/1950 e dell'articolo 545, quarto comma, c.p.c.; solo una volta decorso il termine di 60 giorni senza che il competente agente della riscossione avesse notificato, ai sensi dell'articolo 72-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, l'ordine di versamento di somme, il soggetto pubblico procedeva al pagamento delle somme spettanti al beneficiario.

Di seguito, parallelamente, il decreto-legge n. 16/2012, ha introdotto l'articolo 72-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, stabilendo nuovi limiti di pignorabilità per importi non superiori a 5.000 euro di stipendi, salari o altre indennità relative a rapporti di lavoro o di impiego ⁽¹⁷⁾.

Ne è derivato un sistema composto, da un lato, dai soli limiti di pignorabilità, rispettivamente di un decimo e di un settimo, per stipendi ed indennità inferiori a 5.000 euro e, dall'altro lato, dalla verifica e dalla eventuale sospensione, nel limite di un quinto, dei pagamenti di stipendi ed indennità superiori a 5.000 euro.

2. Le disposizioni in commento

In tale contesto normativo, la legge n. 207/2024, articolo 1, comma 84, ha espressamente reso operativo il meccanismo dell'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 anche nell'ambito dei rapporti di pubblico impiego o di lavoro subordinato alle dipendenze delle società a prevalente partecipazione pubblica ⁽¹⁸⁾.

Le disposizioni in commento hanno, infatti, introdotto, a livello legislativo, la sospensione dei pagamenti nel caso in cui essi abbiano ad oggetto somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, per importi superiori a 2.500 euro, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a 5.000 euro.

⁽¹⁷⁾ Stante la mancanza di disposizioni espresse, deve invece ritenersi che, in tema di pensioni, si applichi il regime ordinario e che, dunque, fermo restando quanto previsto dall'art. 545, comma ottavo, c.p.c., esse possano essere pignorate nei limiti del quinto dell'importo che residua una volta sottratto quanto necessario alle esigenze di vita del beneficiario; sul punto, si veda A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, Cedam, 2020, p. 2230.

⁽¹⁸⁾ La cui natura resta di diritto privato, ai sensi del d.lgs. n. 175/2016, art. 19. Sul tema, C. PETTINARI, A. LUBERTI, *Il personale delle società pubbliche*, in F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico*, Giuffrè, 2017, p. 144.

Per quel che maggiormente interessa, sia sul piano soggettivo che sul piano oggettivo, tale sospensione dei pagamenti ha ricalcato le previsioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, articolo 72-ter.

Infatti, quest'ultima disposizione nello stabilire limiti di pignorabilità ad opera dell'agente della riscossione ⁽¹⁹⁾, già si riferiva espressamente alle somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento.

Tanto chiarito, si tratta di previsioni destinate a trovare applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2026 ⁽²⁰⁾, certamente dotate di portata innovativa.

Quest'ultima, infatti, è insita nel rilievo che i pagamenti interessati dalla procedura di verifica non sono più quelli di ammontare superiore a 5.000 euro bensì quelli di importo superiore a 2.500 euro.

In sostanza è stato ridotto il tetto minimo al di sopra del quale è destinata ad operare l'ipotesi di sospensione per favorire le procedure di riscossione.

Il dubbio che residua, piuttosto, riguarda i limiti entro i quali i soggetti pubblici siano tenuti a non procedere al pagamento, a fronte della notificazione di cartelle esattoriali per un ammontare complessivo pari almeno a 5.000 euro.

Mentre, infatti, il decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40, aveva fatto espressa menzione dei limiti fissati dall'articolo 545, quarto comma, c.p.c. e dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 180/1950, non altrettanto è avvenuto con la legge n. 207/2024, articolo 1, comma 84.

Ciò nonostante, si tratta di garanzie immanenti al sistema, che sono destinate a trovare piena applicazione anche con riferimento alla disciplina da ultimo introdotta.

Dunque, non essendovi possibilità di pignoramento in misura superiore ad un settimo per importi compresi tra 2.500 e 5.000 euro ⁽²¹⁾ ed in misura superiore ad un quinto per importi superiori a 5.000 euro ⁽²²⁾, allo stesso modo, entro questi stessi limiti, dovranno essere sospesi i pagamenti di stipendi, salari o altre indennità, comprese le somme dovute per licenziamento.

⁽¹⁹⁾ In misura pari ad un decimo per importi fino a 2.500 euro, ad un settimo per importi superiori a 2.500 euro e non superiori a 5.000 euro, ad un quinto per importi superiori a 5.000 euro.

⁽²⁰⁾ L. n. 207/2024, art. 1, comma 85.

⁽²¹⁾ D.P.R. n. 602/1973, art. 72-ter.

⁽²²⁾ L. n. 180/1950; art. 545, quarto comma, c.p.c.

3. Disposizioni successive e strumenti di tutela

Prima di procedere all'esame degli strumenti di tutela esperibili ad opera dei lavoratori interessati dal blocco dei pagamenti, vanno segnalate le disposizioni di legge sopravvenute rispetto a quelle in commento.

Le previsioni normative sinora scrutinate sono, infatti, confluite nel decreto legislativo n. 33/2025, articolo 144, senza, tuttavia, alcuna modifica né di carattere contenutistico ⁽²³⁾, né con riferimento all'inizio della relativa applicazione, poiché quest'ultimo resta fissato al 1° gennaio 2026 ⁽²⁴⁾.

Ciò posto, sul piano della protezione della sfera giuridica dei lavoratori, è condivisibile ⁽²⁵⁾ l'esigenza di garantire un'immediata tutela, essendo possibile che l'agente della riscossione compia errori nell'apprezzamento del presupposto dell'inadempimento, a causa di un non corretto scrutinio degli elementi in fatto o, ancora, in ragione di opinabili valutazioni in diritto.

Premesso che l'atto di sospensione del pagamento della retribuzione o di altra indennità dev'essere comunicato ⁽²⁶⁾, esattamente come vanno notificati l'ipoteca ed il fermo amministrativo di cui agli articoli 77 e 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, resta il problema dell'individuazione del giudice munito di giurisdizione, dovendosi verificare se vengano in rilievo situazioni soggettive di interesse legittimo, se occorra fare capo alla natura del credito il cui pagamento sia paralizzato o, ancora, se debba aversi riguardo alla natura del credito iscritto a ruolo e garantito per il tramite della previsione contenuta nel decreto legislativo n. 33/2025, articolo 144, comma 2.

Ebbene, proprio tale ultima soluzione dev'essere preferita quando il *petitum* sostanziale ⁽²⁷⁾ sia rappresentato proprio dalla rituale notificazione delle cartelle di pagamento o dalla contestata sussistenza del credito garantito per effetto di fatti sopravvenuti ad essa.

Del resto, a proposito del fermo amministrativo generale, la giurisprudenza ha già avuto modo di osservare che la giurisdizione spetta al giudice al quale è attri-

⁽²³⁾ Si tratta, infatti, del TU in materia di versamenti e di riscossione.

⁽²⁴⁾ Nel senso che le procedure di verifica riferite alla nuova soglia di 2.500 euro, con eventuale sospensione, dovranno essere effettuate in relazione ai pagamenti da eseguire a decorrere dalla predetta data.

⁽²⁵⁾ M.G. ORTOLEVA, *op. cit.*, p. 278.

⁽²⁶⁾ Analogamente a quanto affermato rispetto al fermo amministrativo generale di cui al r.d. n. 2440/1923, art. 69: Cass. 11 novembre 2011, n. 23601, in *Corriere Tributario*, 2012, n. 9, p. 637.

⁽²⁷⁾ Cass., sez. un., 29 aprile 2021, n. 11292.

buita la cognizione della controversia sul diritto garantito da detto fermo, «giacché sussiste uno stretto collegamento tra siffatta misura cautelare e il diritto per la cui provvisoria tutela essa è concessa» ⁽²⁸⁾.

Dunque, va riconosciuta la giurisdizione tributaria allorché il diritto garantito attenga ad una pretesa tributaria, con conseguente impugnazione della sospensione e, con essa, dell'atto dell'agente della riscossione che certifica l'inadempimento, potendosi configurare, in quella stessa sede, anche la proposizione di questioni afferenti ai limiti entro cui la misura cautelare possa operare in relazione alla pignorabilità dei crediti di lavoro dei pubblici dipendenti, come derivanti dalle previsioni dell'articolo 72-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 e dell'articolo 545, quarto comma, c.p.c.

4. Bibliografia essenziale

DE BELLIS G., D'AMBROSIO F. (2025), *Il blocco dei pagamenti della P.A., difficile equilibrio tra effettività della riscossione e tutela dei creditori*, in G. ARIETA, F. DE SANTIS, A. DIDONE (a cura di), *Codice commentato delle esecuzioni civili*, Utet

GAZZONI F. (2015), *Manuale di diritto privato*, ESI

ORTOLEVA M.G. (2019), *Natura ed effetti della sospensione dei pagamenti di cui all'art. 48 bis del d.P.R. n. 602/73*, in *Jus-Online*, n. 1, pp. 235-303

PETTINARI C., LUBERTI A. (2017), *Il personale delle società pubbliche*, in F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico*, Giuffrè

SASSOLI DELLA ROSA M. (2009), *Art. 48-bis, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602 ("Disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni")*, in *Amministrativamente*, n. 2-3, pp. 1-19

SCALINCI C. (2009), *Fermo veicoli, iscrizione ipotecaria – strumenti in genere di «induzione all'adempimento fiscale» – e dovere di agire secondo proporzionalità*, in *GM*, n. 3, pp. 847-853

SOLDI A.M. (2020), *Manuale dell'esecuzione forzata*, Cedam

⁽²⁸⁾ Cass., sez. un., 14 gennaio 2009, n. 555.

Lavoratori frontalieri e telelavoro: le misure introdotte dalla legge n. 207/2024

di Fulvio Cucchisi

Abstract – Il contributo mira ad esaminare le previsioni contenute nell’art. 1, commi 97, 98 e 99, della l. n. 207/2024. In particolare, il comma 97 consente ai lavoratori frontalieri, in attesa della ratifica del Protocollo di modifica dell’accordo Italia-Svizzera del 23 dicembre 2020, di svolgere fino al 25% dell’attività lavorativa in telelavoro dal proprio domicilio, senza perdere lo status di frontalieri. Il comma 98 estende il regime fiscale agevolato dell’art. 51, comma 8-*bis*, del Testo Unico delle imposte sui redditi anche ai lavoratori dipendenti all’estero per oltre 183 giorni in 12 mesi, pur anche con rientri settimanali in Italia. Infine, il comma 99 prevede un contributo statale per i c.d. Comuni di frontiera, finanziato dal Fondo istituito ai sensi dell’art. 10, comma 3, della l. n. 83/2023.

Abstract – The paper examines the provisions set out in Art. 1, §§ 97, 98 and 99, of Act No. 207/2024. Specifically, § 97 allows cross-border workers, pending the ratification of the Protocol amending the Italy-Switzerland Agreement of 23 December 2020, to perform up to 25% of their work remotely from their home without losing their cross-border worker status. § 98 extends the tax relief provided by Article 51, § 8-*bis*, of the Consolidated Income Tax Act to employees working abroad for more than 183 days within 12 months, even if they return to Italy on a weekly basis. Finally, § 99 grants a state contribution to the so-called border Municipalities, funded by the scheme established under Art. 10, § 3, of Act No. 83/2023.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La definizione di lavoratore frontaliere. – 3. Lavoro da remoto e status di lavoratore frontaliere: cronaca di un disarticolato iter normativo (articolo 1, comma 97, legge n. 207/2024). – 4. L’articolo 1, comma 98: una (necessaria) interpretazione autentica dell’articolo 51, comma 8-*bis*, TUIR. – 5. Il contributo statale a favore dei Comuni siti nelle c.d. “aree di frontiera” (articolo 1, comma 99, legge n. 207/2024).

1. Introduzione

Con la legge n. 207/2024 il legislatore ha introdotto nuove misure relative al regime fiscale applicato ai lavoratori che, pur essendo fiscalmente residenti in Italia, svolgono attività lavorativa all'estero. In particolare, con l'articolo 1, comma 97, della legge n. 207/2024 il legislatore ha inteso anticipare l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel Protocollo di modifica dell'accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri, stipulato a Roma il 23 dicembre 2020, riconoscendo lo status di lavoratore frontaliere anche a colui che svolge parte dell'attività lavorativa «in modalità di telelavoro» nello Stato di residenza, a decorrere retroattivamente dal 1° gennaio 2024 (si veda *infra*, § 3).

Il successivo comma 98 costituisce invece una norma di interpretazione autentica volta a perimetrare con maggior chiarezza il campo di applicazione soggettivo del regime fiscale introdotto dall'articolo 51, comma 8-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (c.d. TUIR) (si veda *infra*, § 4).

Da ultimo, l'articolo 1, comma 99, riconosce ai Comuni c.d. "frontalieri" – individuati dall'allegato 1 al decreto-legge n. 113/2024 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 143/2024) – l'erogazione di un contributo statale a titolo di ristoro per il minor gettito fiscale Irpef non esigibile dai lavoratori frontalieri (si veda *infra*, § 5).

2. La definizione di lavoratore frontaliere

La messa a fuoco delle novità introdotte dall'articolo 1, comma 97, della legge n. 207/2024 a favore dei lavoratori frontalieri richiede, *in primis*, la perimetrazione di tale figura alla luce delle indicazioni fornite dall'accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione Svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri, stipulato a Roma il 23 dicembre 2020, e del successivo Protocollo di modifica del 6 giugno 2024.

Ai sensi dell'articolo 1, tale accordo si applica «alle persone fisiche residenti di uno Stato contraente che lavorano quali lavoratori frontalieri nell'area di frontiera dell'altro Stato contraente».

Il successivo articolo 2, § 1, lettera *b*, individua tre requisiti strutturali del "lavoratore frontaliere", sui quali è intervenuto nel 2024 il Protocollo di modifica. Originariamente, l'articolo 2, § 2, lettera *b*, stabiliva che il lavoratore frontaliere avrebbe dovuto: 1) essere fiscalmente residente in un Comune sito, totalmente

o parzialmente, nella zona di 20 km dal confine con l'altro Stato contraente ⁽¹⁾; 2) svolgere «un'attività di lavoro dipendente nell'area di frontiera dell'altro Stato contraente per un datore di lavoro residente, una stabile organizzazione o una base fissa di detto Stato»; 3) tornare «in linea di principio, quotidianamente al proprio domicilio principale nello Stato di residenza».

Con riferimento al primo requisito, l'Agenzia delle Entrate ⁽²⁾ con la circolare 18 agosto 2023, n. 25 ha richiamato l'articolo 2, comma 2, TUIR per il quale si considerano fiscalmente residenti in Italia le persone fisiche che sono iscritte nelle anagrafi della popolazione residente ovvero hanno il domicilio o la residenza nel territorio dello Stato italiano. Si tratta di tre soluzioni fra loro alternative, cosicché l'integrazione di una sola di esse è sufficiente a radicare la residenza in Italia.

Passando al secondo requisito, l'accordo 2020 richiede che l'attività lavorativa venga svolta in «un'area di frontiera», intendendosi per tale – con riferimento alla Svizzera – i Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese ⁽³⁾.

Sul terzo requisito è intervenuto, da ultimo, il Protocollo di modifica del 2024: l'articolo I ha abrogato il punto iii) del § 2, lettera *b*, articolo 2, sostituendo la precedente formulazione così consentendo al lavoratore «che soddisfa le condizioni dei punti i e ii. della lettera *b*) dell'articolo 2 [...] di non rientrare quotidianamente al proprio domicilio nello Stato di residenza, per motivi professionali, per un massimo di 45 giorni in un anno civile» ⁽⁴⁾, senza perdere lo status di frontaliere.

3. Lavoro da remoto e status di lavoratore frontaliere: cronaca di un disarticolato iter normativo (articolo 1, comma 97, legge n. 207/2024)

Oltre ad ampliare le maglie della nozione di lavoratore frontaliere, il Protocollo di modifica 2024 attribuisce – a decorrere retroattivamente dal 1° gennaio 2024 – al lavoratore la facoltà di svolgere la propria prestazione lavorativa presso il proprio domicilio nello Stato di residenza «in modalità di telelavoro», senza che

⁽¹⁾ Le parti hanno inteso riproporre «la zona di 20 km dal confine», già presente nel precedente accordo del 1974.

⁽²⁾ Si veda anche la risp. AE n. 171/2023.

⁽³⁾ Art. 2, § 1, lett. *a*, punto ii, accordo 2020. Quanto all'Italia, l'art. 2, § 1, lett. *a*, punto i), dell'accordo stabilisce che la zona di frontiera comprende le Regioni del Piemonte, della Lombardia, della Valle D'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano.

⁽⁴⁾ L'art. I precisa che «i giorni di ferie e di malattia non sono conteggiati in questo limite».

questo impedisca il riconoscimento dello status di frontaliere. In particolare, l'articolo I, punto 2.2, di tale Protocollo riconosce al lavoratore frontaliere la facoltà di svolgere «al massimo il 25 per cento della sua attività di lavoro dipendente in modalità di telelavoro» nel corso di un anno civile presso il proprio domicilio nello Stato di residenza «senza che ciò comporti alcuna modifica dello status di lavoratore frontaliere». Pertanto, pur svolgendo parte dell'attività lavorativa – comunque non superiore al 25% – presso il proprio domicilio nello Stato di residenza essa verrà ugualmente considerata come svolta presso i locali aziendali siti nell'area di frontiera.

A sua volta, il Protocollo di modifica del 2024 si fonda su una dichiarazione d'intenti sottoscritta dall'Italia e dalla Svizzera nel novembre 2023, con la quale i due Stati avevano cristallizzato la volontà di integrare l'accordo 2020 «con una nuova disposizione relativa all'imposizione del lavoro dipendente in modalità di telelavoro», nel tentativo di porre fine all'incerto e confusionario regime di proroghe sulla compatibilità fra lavoro da remoto e status di frontaliere, che affondava le proprie radici nelle esigenze di carattere sanitario connesse alla contingenza pandemica da Covid-19. Infatti, con l'accordo amichevole del 19 giugno 2020, Italia e Svizzera avevano convenuto che, in via eccezionale e provvisoria, i giorni di lavoro svolti nello Stato di residenza, presso il proprio domicilio e per conto di un datore di lavoro situato nell'altro Stato contraente, sarebbero stati considerati «giorni di lavoro nello Stato in cui la persona avrebbe lavorato e ricevuto in corrispettivo il salario, lo stipendio e le altre remunerazioni».

Tale deroga veniva dapprima prorogata dalla *Dichiarazione congiunta di Italia e Svizzera in merito all'accordo amichevole del 18-19 giugno 2020* del 22 luglio 2022, poi abrogata «a partire dal 1° febbraio 2023» dall'accordo amichevole del 22 dicembre 2022.

Di nuovo, con un accordo amichevole siglato il 28 novembre 2023, Italia e Svizzera reintroducevano la facoltà di svolgere parte dell'attività lavorativa «in modalità di telelavoro» senza perdere lo status di frontaliere, a partire dal 1° febbraio 2023 e fino al 31 dicembre 2023 ⁽⁵⁾.

Con la successiva approvazione del Protocollo di modifica dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri (6 giugno 2024) è stato sancito una volta per tutte la possibilità per il lavoratore frontaliere di svolgere la propria prestazione da remoto presso il proprio domicilio senza perdere il proprio status di frontaliere, pur nella misura massima del 25%.

⁽⁵⁾ L'accordo amichevole del 28 novembre 2023 stabiliva che l'operatività della deroga per il periodo dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023 operasse solo per i «lavoratori frontalieri che alla data del 31 marzo 2022 svolgevano la loro attività lavorativa in modalità di telelavoro».

Tuttavia, considerato che l'entrata in vigore del Protocollo è subordinata alla preventiva ratifica del medesimo da parte degli Stati contraenti, l'articolo 1 comma 97, della legge n. 207/2024 ha voluto comunque assicurare *medio tempore* l'effettiva applicazione delle previsioni normative ivi previste. Così, l'articolo 1, comma 97, della legge n. 207/2024 stabilisce che «nelle more della ratifica e dell'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, i lavoratori frontalieri, come definiti all'articolo 2, lettera b), del citato Accordo, [...] possono svolgere, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2024 e la data di entrata in vigore del predetto Protocollo fino al 25 per cento della loro attività di lavoro dipendente in modalità di telelavoro presso il proprio domicilio nello Stato di residenza senza che ciò comporti la perdita dello status di lavoratore frontaliere».

In altre parole, tale disposizione costituisce una norma di carattere meramente transitorio che riproduce quanto previsto dagli artt. I e II del Protocollo di modifica del 2024, limitando la propria efficacia all'interno in un segmento temporale che va dal 1° gennaio 2024 alla data di effettiva entrata in vigore del Protocollo, che potrà avvenire solo all'esito della procedura di ratifica.

4. L'articolo 1, comma 98: una (necessaria) interpretazione autentica dell'articolo 51, comma 8-bis, TUIR

Come anticipato, il comma 98 costituisce una norma di interpretazione autentica dell'articolo 51, comma 8-bis, TUIR ⁽⁶⁾, chiarendo che tale disposizione si applica anche ai «redditi di lavoro dipendente prestato all'estero in via continuativa e come oggetto esclusivo del rapporto dai dipendenti che, nell'arco di dodici mesi, soggiornano nello Stato estero per un periodo superiore a 183 giorni ritornando in Italia al proprio domicilio una volta alla settimana».

Ai sensi dell'articolo 51, comma 8-bis, TUIR, i redditi di lavoro dipendente svolto all'estero «in via continuativa e come oggetto esclusivo del rapporto» vengono sottoposti ad un regime di tassazione su base convenzionale che è definito annualmente da un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 317/1987, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 398/1987 ⁽⁷⁾, senza quindi «tener conto dei compensi effettivamente erogati» ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Comma aggiunto dall'art. 36, comma 1, della l. n. 342/2000.

⁽⁷⁾ Per l'anno 2025 le retribuzioni convenzionali sono state individuate dal d.m. 16 gennaio 2025. Cfr. sul punto anche circ. Inps 18 febbraio 2025, n. 43.

⁽⁸⁾ Circ. Min. fin. 16 novembre 2000, n. 207.

In altre parole, la disciplina fiscale di cui all'articolo 51, comma 8-*bis*, TUIR trova applicazione a condizione che:

- il lavoratore, impiegato all'estero, rientri in una delle categorie per le quali il decreto del Ministero del lavoro stabilisce la retribuzione convenzionale;
- l'attività lavorativa venga svolta all'estero «con carattere di permanenza o di sufficiente stabilità»;
- tale attività lavorativa deve costituire l'oggetto esclusivo del rapporto di lavoro «e, pertanto, l'esecuzione della prestazione lavorativa sia integralmente svolta all'estero»;
- il prestatore soggiorni nello Stato estero per oltre 183 giorni nell'arco di dodici mesi ⁽⁹⁾.

In conclusione, sul punto, la disposizione in commento interviene proprio sul requisito dei 183 giorni nell'arco di dodici mesi di permanenza all'estero, chiarendo che del regime fiscale previsto dall'articolo 51, comma 8-*bis*, TUIR ne beneficiano anche quei lavoratori che, pur soggiornando nello Stato estero più di 183 giorni all'anno, ritornano in Italia una volta a settimana presso il proprio domicilio.

5. Il contributo statale erogato ai Comuni siti nelle c.d. “aree di frontiera” (articolo 1, comma 99, legge n. 207/2024)

L'articolo 1, comma 99, della legge n. 207/2024 riconosce a specifici Comuni italiani c.d. di frontiera, meglio individuati dall'allegato 1 al decreto-legge n. 113/2024 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 143/2024) ⁽¹⁰⁾, uno specifico contributo statale a carico del Fondo istituito dall'articolo 10 della legge n. 83/2023, la cui dotazione è pari a 89 milioni annui a decorrere dal 2025 (articolo 10, comma 3, legge n. 83/2023).

⁽⁹⁾ Cfr. risp. AE n. 428/2023.

⁽¹⁰⁾ Per la Regione Lombardia: Schilpario, Valbondione, Vilminore di Scalve; Ponte di Legno; Bulciago, Molteno; Barlassina, Briosco, Cogliate, Giussano, Lazzate, Lentate sul Seveso, Meda, Misinto, Veduggio con Colzano; Andalo Valtellino, Bema; Brebbia, Gerenzano, Saronno, Vergiate. Per la Regione Piemonte: Stresa; Alagna Valsesia, Alto Sermenza, Boccioleto, Campertogno, Carcoforo, Cervatto, Cravagliana, Fobello, Mollia, Piode, Rassa, Rimella, Rossa. Per la Regione Trentino Alto-Adige: Martello; Peio, Rabbi. Per la Regione Valle d'Aosta: Antey-Saint-Andrè, Arvier, Avise, Aymavilles, Brissogne, Brusson, Chambave, Chamois, Charvensod, Châtillon, Emares, Fenis, Gaby, Gressan, Introd, Jovençon, La Magdeleine, La Salle, La Thuile, Morgex, Nus, Pollein, Pre-Saint-Didier, Quart, Saint-Christophe, Saint-Denis, Saint-Marcel, Saint-Nicolas, Saint-Pierre, Saint-Vincent, Sarre, Torgnon, Verrayes, Villeneuve.

Sul punto, l'articolo 10, comma 5, della legge n. 83/2023 demanda il compito di individuare l'ammontare della quota del contributo statale a carico di tale Fondo ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo confronto per quanto riguarda la definizione dei termini e delle modalità di determinazione di tale contributo con le regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Lombardia, la provincia autonoma di Bolzano e i Comuni frontalieri interessati.

Nell'eventualità in cui il criterio per individuare «l'attribuzione diretta ai comuni delle risorse finanziarie» fosse individuato nel rapporto fra numero di frontalieri e popolazione residente, l'articolo 10, comma 5, della legge n. 83/2023 precisa che in ogni caso non può eccedere la quota «del 4 per cento con popolazione superiore a 15.000 abitanti e del 3 per cento con popolazione inferiore a 150.000 abitanti».

Le misure di contrasto alla povertà alimentare: il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti e la Carta Dedicata a te

di Martina Festa

Abstract – L'intervento normativo introdotto dai commi 102-104 dell'art. 1 della l. n. 207/2024 (legge di bilancio 2025) si colloca all'interno di un contesto di rafforzamento delle politiche di welfare e protezione sociale, finalizzate a contrastare le disparità economiche e sociali e garantire un accesso alle risorse più equo e solidale. Il presente lavoro si propone di analizzare la disciplina del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti e della Carta Dedicata a te, quali misure di contrasto alla povertà interessate dai rifinanziamenti ad opera dell'ultima legge di bilancio, concentrando l'esame sulle modalità operative, sul coordinamento con le altre misure e con i principi previsti a livello europeo e sovranazionale e valutandone, al contempo, l'efficacia nel rispondere alle nuove sfide sociali ed economiche del welfare italiano, al fine di offrirne auspicabili prospettive di miglioramento.

Abstract – The normative intervention introduced by §§ 102-104 of Art. 1 of Act No. 207/2024 (Budget Act 2025) is part of a broader context aimed at strengthening welfare and social protection policies, facing economic and social disparities and guaranteeing more equitable and solidarity-based access to resources. In particular, this paper aims to analyse the regulation of the *Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti* and of the *Carta Dedicata a te*, as poverty reduction measures supported by the last Budget Act's refinancing. The analysis will focus on their operating procedures, coordination with other measures and alignment with principles established at the European and supranational levels, while also considering their efficacy in addressing the new social and economic challenges of the Italian welfare system, to offer desirable improvements.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti (articolo 1, comma 102, legge n. 207/2024). – 3. La Carta Dedi-

cata a te (articolo 1, commi 103-104, legge n. 207/2024). – 3.1. La ristretta individuazione dei beneficiari: l'esclusione dei percettori di altri sussidi e dei *non-cittadini*. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Introduzione

In un periodo contrassegnato da ingenti difficoltà economiche, aggravate dalla crisi pandemica ⁽¹⁾ e dai conflitti internazionali in corso, sono state colpite dalla povertà non solo le fasce più vulnerabili della popolazione, ma tali problematiche hanno assunto una portata e multidimensionalità tali da coinvolgere anche quelle famiglie che, fino a poco tempo fa, non erano esposte al rischio di impoverimento ⁽²⁾, il cui potere d'acquisto ne è uscito fortemente compromesso. Difatti, i dati diffusi dall'Istat nell'ottobre 2024, relativi all'anno 2023, hanno reso evidente l'impatto dell'inflazione: con una crescita dei prezzi al consumo pari a +5,9%, le difficoltà economiche hanno impedito una riduzione dell'incidenza di famiglie e individui in povertà assoluta. I dati mostrano che 2,2 milioni di famiglie, pari all'8,4% del totale delle famiglie residenti, e dunque oltre 5,6 milioni di individui, pari al 9,7% della popolazione residente, si trovano a vivere in condizioni di povertà assoluta ⁽³⁾. L'impegno delle istituzioni nel potenziare gli strumenti volti a contrastare la povertà risulta fondamentale, in un contesto in cui emergono i limiti del nostro sistema di welfare ⁽⁴⁾ nel contrastare efficacemente

⁽¹⁾ Sul tema, si veda *ex multis*: F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, n. 4, p. 771 ss.; F. RAMELLA, R. SCIARRONE, *Immaginare l'Italia oltre la pandemia*, in *Il Mulino*, 2021, n. 4, p. 158 ss.; G. VIESTI, *L'economia italiana: dagli effetti della pandemia ad una possibile ripresa?*, in *L'Industria*, 2020, n. 4, p. 629 ss.

⁽²⁾ E. GNAN, D. MESINI, *Ancora più disuguali?*, in www.welforum.it, 5 aprile 2023.

⁽³⁾ ISTAT, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027 (C. 2112-bis). Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Prof. Francesco Maria Chelli*, 2024, p. 7.

⁽⁴⁾ Il concetto di *welfare state* o “stato sociale” si riferisce all'insieme degli interventi pubblici redistributivi volti a ridurre le disuguaglianze e soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini, garantendo loro un livello minimo di sussistenza. Si veda: M.A. ANTONELLI, A. CASTALDO, V. DE BONIS, *Intervento pubblico e welfare. Efficacia ed efficienza della spesa sociale in Europa*, Cedam, 2020, p. 1; M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, 1993, p. 49; F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Carocci, 2005; C. DE BONI, *Teorie del welfare: tra politica, economia, etica*, in C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra ad oggi*, Firenze University Press, 2009; F. GIROTTI, *Welfare state. Storia, modelli e critica*,

tale fenomeno ⁽⁵⁾, incapace di assicurare uno sviluppo equilibrato e un livello adeguato di giustizia sociale ⁽⁶⁾.

2. Il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti (articolo 1, comma 102, legge n. 207/2024)

La povertà rappresenta un fenomeno sociale di grande rilievo ed è costantemente monitorata da parte dei governi ed a livello sovranazionale, intervenendo con misure specifiche al fine di mitigarne gli effetti ⁽⁷⁾. Tra gli strumenti finalizzati a far fronte a tali problematiche, nel 2012 in Italia è stato istituito il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) ⁽⁸⁾ mediante l'articolo 58 del decreto-

Carocci, 2004; A. NISTICÒ, *Le ragioni storico-giuridiche del welfare italiano. Dalla fine della seconda guerra mondiale alla Costituente*, in *Amministrativ@mente*, 2023, n. 1, p. 390; M. PACI, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *SM*, 2008, n. 1, p. 3 ss.; G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, 1996. La fondamentale teorizzazione del modello della sicurezza sociale avvenne con il Piano Beveridge del 1942, noto formalmente come *Social Insurance and Allied Services*. Si veda HM STATIONARY OFFICE, *Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge*, 1942; si veda *ex multis*: B. FENZI, *Il Piano Beveridge*, Edizioni Roma, 1945; R. DEL GIUDICE, *Il Piano Beveridge: dalla culla alla bara*, in *Le Assicurazioni Sociali*, 1943, n. 1, p. 1 ss.; L. PACINOTTI, *Il piano Beveridge nell'Italia fascista. Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca*, in *Historia et Ius*, 2024, n. 26, paper 13, p. 1; A. RAPINI, *I «cinque giganti» e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre*, in *Storicamente*, 2012, vol. 8, p. 1; G. SILEI, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Dalla cultura del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Lacaita, 2004, p. 189, e G. SILEI, *Lo Stato sociale in Italia. I bienni 1919-1920 e 1968-1969 a confronto*, in *Italia Contemporanea*, 2004, n. 236, p. 409.

⁽⁵⁾ M.G. GRECO, *Un reddito minimo garantito per una nuova idea di convivenza civile*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, 2021, p. 4.

⁽⁶⁾ G. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, 2017, n. 2, I, pp. 301-302.

⁽⁷⁾ V. CERULLI IRELLI, *Lotta alla povertà come politica pubblica*, in *DD*, 2005, n. 4, p. 77.

⁽⁸⁾ L'AGEA rappresenta l'organismo pagatore principale del settore agricolo italiano, incaricato della gestione e dell'erogazione degli aiuti finanziari previsti dall'Unione europea, come il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) ed il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), nonché degli interventi nazionali a favore dell'agricoltura. È altresì responsabile della gestione delle misure di crisi per le filiere agricole, dell'acquisizione di derrate alimentari destinate al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e, in generale, dell'attuazione di tutte le misure previste dalla normativa comunitaria che non siano già competenza di altri organismi pagatori. Inoltre, in qualità di

legge n. 83/2012 (convertito dalla legge n. 134/2012). Il Fondo finanzia i programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti sul territorio italiano, operando per il tramite di organizzazioni caritatevoli, e si inserisce all'interno di una strategia di intervento di più ampio respiro a livello europeo e internazionale, coordinando tra loro le diverse misure con l'obiettivo comune di contrastare, in maniera efficace, il fenomeno della povertà alimentare, che colpisce le fasce più vulnerabili della popolazione.

Difatti, a livello europeo, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) ⁽⁹⁾, disciplinato dal regolamento (UE) n. 223/2014, supporta le iniziative degli Stati membri, senza sostituirsi ad essi ⁽¹⁰⁾, finalizzate a garantire assistenza alimentare

organismo di coordinamento, l'AGEA è l'unico rappresentante dello Stato italiano dinanzi la Commissione europea per quanto concerne la gestione dei fondi FEAGA e FEASR. Inoltre, è responsabile della rendicontazione all'UE dei pagamenti effettuati dagli organismi pagatori riconosciuti e svolge un ruolo di promozione dell'applicazione omogenea della normativa comunitaria, nonché della gestione dei fondi comunitari e degli aiuti. Si veda www.agea.gov.it/portale-agea/agenzia.

⁽⁹⁾ C. SANNA, *Fondo di aiuti europei per gli indigenti: un programma d'intervento sociale dell'UE a favore delle persone più povere*, in rivista.eurojus.it, 23 gennaio 2015.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (UE) n. 223/2014, considerando 5: «Il Fondo non intende sostituire le politiche pubbliche adottate dagli Stati membri al fine di combattere la povertà e l'esclusione sociale, in particolare quelle necessarie per impedire la marginalizzazione dei gruppi vulnerabili e a basso reddito ed evitare l'aumento del rischio di povertà e di esclusione sociale». Si veda anche l'art. 3, § 2: «Il Fondo integra le politiche nazionali sostenibili per l'eliminazione della povertà e per l'inclusione sociale, che rimangono responsabilità degli Stati membri».

e materiale alle persone in condizione di grave deprivazione alimentare ⁽¹¹⁾, favorendone l'inclusione sociale ⁽¹²⁾. Il regolamento UE prevede un sostegno finanziario per le iniziative degli Stati membri volte all'assistenza materiale di base, a cui gli Stati provvedono per il tramite delle organizzazioni partner ⁽¹³⁾, spettando alla Commissione europea valutare i programmi operativi nazionali ⁽¹⁴⁾. In Italia, la gestione di questo piano è affidata all'AGEA. Il FEAD ha sostituito il *Programma europeo di distribuzione di alimenti alle persone indigenti* (PEAD), istituito con il regolamento (CEE) n. 3730/87, per consentire agli Stati membri di utilizzare le eccedenze agricole come aiuto alimentare per le persone indigenti dell'Unione, rientrando nelle strategie di Politica agricola comune (PAC). Tuttavia, la progressiva riduzione delle scorte di eccedenze ⁽¹⁵⁾ portò la Commissione europea a consentire agli Stati membri di acquistare sul mercato i prodotti alimentari da destinare agli indigenti, in caso di temporanea indisponibilità di un prodotto nelle scorte di intervento ⁽¹⁶⁾, mettendo a disposizione degli stanziamenti ⁽¹⁷⁾. V'è, però, che l'utilizzo "distorto" del programma venne denunciato dalla Germania alla Corte di Giustizia europea, la quale, con sentenza del 2011 ⁽¹⁸⁾, pur salvaguardando tutti gli stanziamenti effettuati fino ad allora, annullò

(11) Regolamento (UE) n. 223/2014, considerando 10: «Nell'Unione, la grave deprivazione alimentare coincide con significativi sprechi alimentari. A tale riguardo, il Fondo dovrebbe agevolare le donazioni di prodotti alimentari, laddove opportuno. Tuttavia, ciò non pregiudica la necessità di eliminare gli ostacoli esistenti onde incoraggiare le donazioni di prodotti alimentari in eccesso, così da combattere la deprivazione alimentare». Riguardo la stretta interconnessione tra le politiche di contrasto agli sprechi alimentari e il contrasto alla povertà, in Italia nel 2016 è stata emanata la legge Gadda (l. n. 166/2016), finalizzata ad attribuire un'importanza preminente alla donazione di alimenti, in conformità, al contempo, con i principi dell'economia circolare, preceduta dalla c.d. legge del buon samaritano (l. n. 155/2003), che valorizzò il ruolo svolto dalle Onlus nella distribuzione gratuita dei prodotti alimentari agli indigenti. Cfr. M.P. NASTRI, *La riduzione degli sprechi alimentari nella transizione verso l'economia circolare*, in *Diritto e Pratica Tributaria Internazionale*, 2019, n. 4, p. 1026; D. CERINI, E. LAMARQUE, *Cibo e farmaci non consumati diventino doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *CG*, 2016, n. 11, p. 1379 ss.; A. PIEROBON, *Legge sugli sprechi/eccedenze alimentari, farmaci e indumenti*, in *Azienditalia*, 2017, n. 1, p. 14.

(12) Regolamento (UE) n. 223/2014, considerando 4.

(13) Ivi, art. 4, § 1.

(14) Si vedano gli artt. 7-9.

(15) Si veda C. Giust. 13 aprile 2011, causa T-576/08, *Repubblica federale di Germania c. Commissione europea*, punto 11.

(16) Si veda il regolamento (CE) 2535/95 che modifica l'art. 1 del regolamento (CEE) n. 3730/87.

(17) Regolamento (CE) 983/2008, art. 2.

(18) *Repubblica federale di Germania c. Commissione europea*, cit.

l'articolo 2 e l'allegato II del regolamento (CE) 983/2008, con cui la Commissione europea approvava il piano di ripartizione tra gli Stati membri delle risorse da imputare all'esercizio finanziario 2009 per l'esecuzione delle forniture di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento a favore degli indigenti. Difatti, quel piano non rispondeva più agli obiettivi della PAC, ma costituiva, in realtà, uno strumento di politica sociale, violando così il regolamento (CE) 1234/2007 ⁽¹⁹⁾. Cosicché, la Commissione europea interruppe il PEAD a fine 2013 e a istituì il FEAD.

Nel corso degli anni, il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti ha ricevuto rifinanziamenti significativi, in particolare nel 2020 per far fronte all'emergenza Covid-19, e la legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024) ha introdotto, mediante il comma 102, un incremento di 50 milioni di euro annui a partire dal 2025.

Ogni anno, entro il 30 giugno, viene adottato il programma annuale di distribuzione alimentare – della cui attuazione è responsabile l'AGEA ⁽²⁰⁾ – con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), di concerto con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione ⁽²¹⁾. Il decreto stabilisce i prodotti da distribuire, le modalità di attuazione e le organizzazioni beneficiarie ⁽²²⁾, a cui possono contribuire donazioni private e da parte degli operatori della filiera ⁽²³⁾ con la donazione di derrate alimentari, «dando preferenza, a parità di condizioni, alle forniture offerte da organismi rappresentativi di produttori agricoli o imprese di trasformazione dell'Unione Europea» ⁽²⁴⁾. Inoltre, l'AGEA è tenuta a redigere annualmente una relazione dettagliata sulle attività svolte in attuazione delle disposizioni del decreto, corredata da una rendicontazione delle risorse impiegate, da trasmettere al Ministro delle politiche agricole,

⁽¹⁹⁾ Ivi, punto 118: «tale misura trova la sua ragion d'essere nell'esistenza delle scorte di intervento e nel piano annuale per la loro distribuzione agli indigenti. Conseguentemente, non è possibile, come afferma la Commissione, che l'obiettivo del piano annuale e degli acquisti supplementari ivi stabiliti sia quello di soddisfare i bisogni dichiarati dagli Stati membri che partecipano al piano, bensì quello di distribuire agli indigenti i volumi delle scorte di intervento esistenti».

⁽²⁰⁾ D.l. n. 83/2012, art. 58, comma 4.

⁽²¹⁾ Ivi, comma 2.

⁽²²⁾ Art. 8, d.m. 17 dicembre 2012, n. 18478, *Indirizzi, modalità e strumenti per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti*: «Al fine di facilitare la gestione delle erogazioni liberali è istituito, presso AGEA, un Sistema informativo finalizzato a favorire lo scambio delle informazioni utili al raggiungimento degli obiettivi del presente decreto».

⁽²³⁾ Ivi, art. 1, comma 5: «soggetti economici che operano nella produzione, trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti alimentari».

⁽²⁴⁾ D.l. n. 83/2012, art. 58, comma 5.

alimentari e forestali ⁽²⁵⁾. Le risorse finanziarie del Fondo vengono amministrate dall'AGEA, nel rispetto dei limiti dalla disponibilità del Fondo medesimo e degli atti di indirizzo emanati dal MIPAAF, previo parere del Tavolo permanente di coordinamento ⁽²⁶⁾, al fine di acquistare le derrate alimentari, incrementando la quantità di prodotti destinati alla distribuzione agli indigenti, garantendo un apporto nutrizionale bilanciato, coprire i costi relativi ai servizi di trasporto, stoccaggio e trasformazione delle derrate alimentari e delle attività di comunicazione e sensibilizzazione riguardanti le iniziative a sostegno delle persone indigenti ⁽²⁷⁾. Inoltre, l'Italia ha adottato anche il *Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027* (PNI) ⁽²⁸⁾, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e approvato dalla Commissione europea il 1° dicembre 2022, che promuove l'inclusione sociale ed il contrasto alla povertà, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, tra i cui primi figurano l'eliminazione di ogni forma di povertà e della fame, il raggiungimento della sicurezza alimentare ed il miglioramento della nutrizione ⁽²⁹⁾. Nell'ambito della Priorità 3 del PNI, denominata *Contrasto alla Deprivazione Materiale*, sono previsti interventi mirati a sostenere le persone e le famiglie in condizioni di povertà assoluta e grave deprivazione materiale, con un'attenzione particolare ai soggetti in grave disagio psichico e sociale, alle famiglie numerose, a quelle con minori o in cui siano presenti persone con disabilità o in situazioni di disagio abitativo. In questo ambito, oltre la distribuzione di aiuti alimentari, il programma prevede anche la fornitura di beni di prima necessità e altri prodotti essenziali e, inoltre, stabilisce interventi per rafforzare la capacità operativa degli enti centrali e territoriali, nonché la formazione degli operatori impegnati nelle politiche sociali ⁽³⁰⁾.

3. La Carta Dedicata a te (articolo 1, commi 103-104, legge n. 207/2024)

Nel solco delle misure destinate al sostegno delle famiglie più vulnerabili, con la legge di bilancio per il 2023 è stato introdotto il Fondo destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità ⁽³¹⁾, noto anche come Carta Dedicata a te.

⁽²⁵⁾ D.m. n. 18478/2012, art. 10.

⁽²⁶⁾ Ivi, art. 7.

⁽²⁷⁾ Ivi, art. 3, comma 2.

⁽²⁸⁾ *Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027*.

⁽²⁹⁾ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 (Agenda 2030), p. 14.

⁽³⁰⁾ *Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027*, § 2.1.1, pp. 87-89.

⁽³¹⁾ L. n. 197/2022, art. 1, comma 450.

La legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024) ha incrementato di 500 milioni di euro la dotazione del Fondo, nonché ha previsto un aumento pari a 2,3 milioni di euro dell'autorizzazione di spesa per l'anno 2025, a valere sulle risorse del medesimo, finalizzata alla gestione ed organizzazione delle attività ad esso connesse ⁽³²⁾. Ogni anno, le risorse del Fondo, i termini e le modalità di erogazione vengono ripartiti con decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF), di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze ⁽³³⁾. Tuttavia, per l'anno 2025, si è ancora in attesa dell'emanazione del nuovo decreto interministeriale, pertanto, non potendo ancora conoscerne il contenuto e le eventuali modifiche rispetto alla normativa previgente, è possibile esaminare le disposizioni previste nei decreti emanati negli anni precedenti, al fine di comprendere la disciplina e valutarne eventuali margini di miglioramento, suggerendo possibili correttivi.

La peculiarità di tale misura consiste nel fatto che i beneficiari non siano tenuti a presentare domanda ⁽³⁴⁾, in quanto l'accesso a tali risorse avviene mediante un apposito sistema abilitante: l'Inps mette a disposizione dei Comuni l'elenco dei beneficiari e le relative istruzioni operative attraverso un'applicazione web sul proprio portale istituzionale ⁽³⁵⁾. Tale elenco viene redatto individuando i nuclei familiari residenti nel territorio del Comune che presentino una serie di criteri oggettivi, stabiliti dal decreto interministeriale ⁽³⁶⁾ ed entro venti giorni dalla loro pubblicazione, gli elenchi vengono consolidati dai Comuni tramite la piattaforma

⁽³²⁾ Ivi, commi 103 e 104.

⁽³³⁾ Ivi, comma 103.

⁽³⁴⁾ A differenza di come avviene per la Carta Acquisti, introdotta dall'art. 81, comma 32, del d.l. n. 112/2008, destinata a cittadini residenti di età superiore a 65 anni o inferiore a 3 anni, mediante la presentazione di un'apposita richiesta.

⁽³⁵⁾ D.i. 4 giugno 2024, art. 4. Si veda anche il punto 3 del mess. Inps n. 2575/2024, *Indicazioni operative*.

⁽³⁶⁾ L'art. 4, comma 1, del d.i. 4 giugno 2024 ha stabilito i seguenti criteri, in ordine di priorità decrescente: «a) nuclei familiari, composti da non meno di tre componenti, di cui almeno uno nato entro il 31 dicembre 2010, priorità è data ai nuclei con indicatore ISEE più basso; b) nuclei familiari, composti da non meno di tre componenti, di cui almeno uno nato entro il 31 dicembre 2006, priorità è data ai nuclei con indicatore ISEE più basso; c) nuclei familiari composti da non meno di tre componenti, priorità è data ai nuclei con indicatore ISEE più basso». Inoltre, il comma 3 prevede che i Comuni, qualora eventualmente residuino delle carte, dopo l'applicazione dei suddetti criteri, «selezionano i beneficiari, nell'ambito dell'elenco predisposto, tra i nuclei familiari, anche unipersonali, in effettivo stato di bisogno, sulla base di informazioni rinvenienti dai locali servizi sociali».

informatica, verificando la residenza e le eventuali incompatibilità con altre misure locali percepite dai nuclei familiari ⁽³⁷⁾. Dopodiché, vengono resi definitivi dall'Inps e comunicati a Poste Italiane ⁽³⁸⁾, al fine della messa a disposizione delle carte, per il tramite della società PostePay ⁽³⁹⁾.

Tale sistema permette di individuare in maniera precisa i destinatari del beneficio con un controllo effettuato *ex ante*, evitando erogazioni indebite e consentendo, al contempo, di eliminare le eventuali barriere burocratiche che potrebbero penalizzare le famiglie più vulnerabili, sprovviste di un'adeguata conoscenza delle prestazioni sociali disponibili o prive di familiarità con i servizi digitali.

Mentre per il 2023 fu previsto un contributo pari a 382,50 euro per i nuclei familiari beneficiari ⁽⁴⁰⁾, nel 2024 tale importo è stato innalzato a 500 euro ⁽⁴¹⁾, ed erogato attraverso le carte elettroniche di pagamento PostePay ⁽⁴²⁾, prepagate e ricaricabili. Tali carte sono nominative, in quanto abbinate a ciascun beneficiario, e vengono consegnate agli aventi diritto presso gli uffici postali abilitati al servizio ⁽⁴³⁾. Anche tale modalità previene l'utilizzo improprio dei fondi, perché consente la tracciabilità delle transazioni effettuate e, di conseguenza, maggiore controllo sulla gestione del beneficio. Difatti, Poste Italiane trasmette al MASAF ⁽⁴⁴⁾ una rendicontazione finale delle risorse utilizzate, distinte per tipologia di spesa,

⁽³⁷⁾ Cfr. gli artt. 4 e 7, d.i. 4 giugno 2024.

⁽³⁸⁾ I rapporti con i beneficiari della misura sono gestiti dai Comuni e da Poste Italiane, mentre l'Inps gestisce i rapporti con i Comuni curando, in particolare, le abilitazioni degli operatori comunali all'applicativo web e fornendo il relativo supporto tecnico e assicura la gestione dei flussi di comunicazione per la fase di assegnazione delle carte tra i Comuni e Poste Italiane S.p.A. (punto 3 del mess. Inps n. 2575/2024, cit.).

⁽³⁹⁾ D.i. 4 giugno 2024, art. 7, commi 2 e 3.

⁽⁴⁰⁾ D.i. 18 aprile 2023, art. 2, comma 3.

⁽⁴¹⁾ D.i. 4 giugno 2024, art. 2, comma 3.

⁽⁴²⁾ L'art. 6, comma 1, del d.i. 4 giugno 2024 stabilisce che «A ciascun comune è assegnato, per l'individuazione dei relativi beneficiari, un numero di carte così calcolato: a) una quota pari al 50% del numero totale di carte, è ripartita in proporzione alla popolazione residente in ciascun comune; b) una quota pari al restante 50%, è distribuita in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite medio di ciascun comune ed il valore del reddito *pro capite* medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione».

⁽⁴³⁾ D.i. 4 giugno 2024, art. 5.

⁽⁴⁴⁾ Il MASAF, a sua volta, provvede ad informare il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 8, comma 2, d.i. 4 giugno 2024).

ed effettua, altresì, un monitoraggio delle risorse residue, i cui importi sono ricaricati sulle carte dei componenti dei nuclei familiari che abbiano regolarmente utilizzato le somme presenti sulla carta nei mesi precedenti ⁽⁴⁵⁾.

Una delle principali novità introdotte per il 2024 è consistita nell'ampliamento della tipologia di beni e servizi acquistabili, dando la possibilità di utilizzare le risorse del Fondo anche per l'acquisto di carburanti, o, in alternativa, di abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale ⁽⁴⁶⁾. Per rendere la misura più flessibile alle esigenze quotidiane delle famiglie, sarebbe ottimale un'ulteriore estensione delle categorie di beni essenziali acquistabili, ad esempio farmaci da banco o articoli per l'igiene personale o per la prima infanzia e, al contempo, l'ampliamento della rete degli esercizi commerciali convenzionati.

3.1. La ristretta individuazione dei beneficiari: l'esclusione dei percettori di altri sussidi e dei *non-cittadini*

I beneficiari della Carta Dedicata a te sono costituiti dai cittadini appartenenti ai nuclei familiari residenti nel territorio italiano ⁽⁴⁷⁾, i quali devono trovarsi in possesso di determinati requisiti alla data di pubblicazione del decreto: secondo quanto previsto dal decreto interministeriale 4 giugno 2024, tutti i componenti del nucleo familiare devono essere iscritti nell'Anagrafe della popolazione residente ed essere titolari di una certificazione ISEE ordinario ⁽⁴⁸⁾, in corso di validità, non superiore ai 15.000 euro annui ⁽⁴⁹⁾. È concesso un solo contributo per nucleo familiare, che, tuttavia, non spetta ai nuclei familiari che alla data di entrata in vigore del decreto includano percettori di: assegno di inclusione, reddito di cittadinanza, carta acquisti o qualsiasi altra misura di inclusione sociale o sostegno alla povertà che preveda l'erogazione di un sussidio economico di livello nazionale, regionale o locale; nonché, anche l'ipotesi in cui almeno un componente risulti percettore di: Naspi, DIS-COLL, Indennità di mobilità, Fondi di

⁽⁴⁵⁾ Cfr. art. 8, commi 3 e 4, d.i. 4 giugno 2024, secondo i criteri di priorità e con le modalità di cui all'art. 4.

⁽⁴⁶⁾ l. n. 197/2022, art. 1, comma 450, come modificato dal d.l. n. 131/2023, art. 2, comma 1, lett. b.

⁽⁴⁷⁾ D.i. 4 giugno 2024, art. 2, comma 1.

⁽⁴⁸⁾ A. CHIARALUCE, *Previdenza 2021*, Wolters Kluwer, 2021, p. 784: «L'indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) è lo strumento che consente ai cittadini a basso reddito di accedere alle prestazioni sociali e ai servizi di pubblica utilità a condizioni agevolate. È ricavato dal rapporto tra l'indicatore della situazione economica (somma dei redditi e del 20% dei patrimoni mobiliari e immobiliari dei componenti il nucleo familiare) e il parametro nella Scala di Equivalenza».

⁽⁴⁹⁾ D.i. 4 giugno 2024, art. 2, comma 1.

solidarietà per l'integrazione del reddito, CIG o qualsivoglia differente forma di integrazione salariale o di sostegno nel caso di disoccupazione involontaria, erogata dallo Stato ⁽⁵⁰⁾.

In altri termini, sebbene come soglia di riferimento per identificare i soggetti che si trovano in una situazione economica precaria – e che, dunque, potrebbero necessitare di misure di sostegno pubblico per far fronte a tali difficoltà – venga fissato un limite oggettivo, rappresentato dal valore dell'ISEE ordinario, viene introdotta una distinzione aggiuntiva per cui due individui, che versano in condizione di reddito parimenti limitato, possano essere trattati diversamente in base alla *natura* del reddito che percepiscono.

Ancor più difficile risulta sostenere la coerenza – rispetto all'obiettivo di garantire il sostegno a chi versa in condizioni di povertà – e la razionalità della scelta di escludere coloro che percepiscono sussidi la cui erogazione avviene non in funzione della condizione reddituale dei percettori, ma in relazione alla loro condizione occupazionale, come Naspi, DIS-COLL o altre forme che intervengono in caso di disoccupazione involontaria o quali forme di integrazione salariale.

A tutto voler concedere, la misura potrebbe apparire orientata a circoscrivere il numero di beneficiari, indirizzandola soltanto a coloro che si trovano in condizioni di disagio, ma che non soddisfano i requisiti per l'accesso ad altre misure di sostegno, come l'Assegno di Inclusione ⁽⁵¹⁾ o altre forme di aiuto al contrasto della povertà.

Tuttavia, a tal fine, stante la limitatezza delle risorse disponibili, sarebbe bastato introdurre un criterio di priorità, rivolto alle famiglie che non percepiscono altre forme di sussidio, seguite dagli altri nuclei familiari a cui destinare le residue risorse.

Resta però evidente che, se il parametro di riferimento per determinare lo stato di indigenza è l'ISEE ordinario, c'è da chiedersi quale differenza sostanziale sul piano della vulnerabilità economica vi sia tra un individuo che ricava il proprio reddito da sussidi pubblici – i quali comunque vengono computati nel calcolo

⁽⁵⁰⁾ Ivi, art. 2, comma 2.

⁽⁵¹⁾ Riguardo l'AdI, si veda: M.M. CELLINI, *Assegno di inclusione e ISEE*, in *LG*, 2023, n. 10, p. 877; A. DI FILIPPO, *Assegno di inclusione, la nuova frontiera per il contrasto alla povertà e alla esclusione sociale*, in *Azienditalia*, 2023, n. 10, p. 1205; M. FERRARESI, *L'Assegno di inclusione tra vincoli costituzionali ed europei in tema di reddito minimo garantito*, in *LDE*, 2024, n. 1, p. 1; S. SACCHI ET AL., *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Egea, 2023.

dell'ISEE ⁽⁵²⁾ – e chi, ad esempio, lo tragga da lavori precari o saltuari ⁽⁵³⁾. È innegabile che la percezione di tali indennità non implica automaticamente una maggiore sicurezza economica dei beneficiari, che potrebbe comunque trovarsi in una condizione di disagio economico tale da necessitare di altre forme di supporto. Pertanto, con tale distinzione si ha il solo effetto di trattare in modo diseguale individui che si trovano nella medesima situazione di difficoltà economica ⁽⁵⁴⁾.

Orbene, in un'ottica di maggiore razionalizzazione del sistema di welfare, sarebbe necessario – oltre che ampliare la platea dei beneficiari, tenendo conto delle *concrete* condizioni di vulnerabilità economica e sociale dei soggetti coinvolti – evitare sovrapposizioni tra le diverse e molteplici forme di assistenza, simili tra loro ma con criteri di accesso confliggenti, con il rischio di esclusione di alcune categorie di beneficiari che, pur essendo in situazioni di fragilità economica, non rientrano nei parametri specifici. Pertanto, al fine di evitare tali criticità e garantire un'efficiente distribuzione delle risorse disponibili, sarebbe ottimale un'integrazione tra le varie misure di sostegno economico, pervenendo ad un unico strumento che sia maggiormente strutturato ed efficace, in grado di assicurare un'esistenza libera e dignitosa garantendo che si possa ottenere «quel “minimo vitale” non per sopravvivere, ma per “vivere”» ⁽⁵⁵⁾.

Ulteriore aspetto rilevante riguardante la platea di beneficiari, è la riserva ai «cittadini appartenenti ai nuclei familiari residenti nel territorio italiano» ⁽⁵⁶⁾. Difatti,

⁽⁵²⁾ Esclusi i trattamenti percepiti in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'Irpef. Si veda il d.P.C.M. n. 159/2013, art. 4, comma 2, lett. f.

⁽⁵³⁾ P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *Caratteristiche, dinamiche e persistenza dell'in-work poverty in Italia*, LIW Working Paper, 2018, n. 1, p. 1; V. CARRIERI, *I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2012, n. 2, p. 71; M. RAITANO, M. JESSOULA, M. NATILI, E. PAVOLINI, *I working poor in Italia*, in *Quaderni della Coesione Sociale*, 2019, n. 2, p. 1; M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 185.

⁽⁵⁴⁾ Aristotele nell'*Etica Nicomachea* (Libro V, 3, 1154a 20-1160a 25) collega l'ingiustizia a ciò che non rispetta l'uguaglianza e afferma che «l'uguaglianza dovrà essere la stessa, tra le persone come tra le cose: infatti, il rapporto tra le cose deve essere lo stesso che quello tra le persone. Se queste, infatti, non sono uguali, non avranno cose uguali; ma le lotte e le recriminazioni è allora che sorgono: o quando persone uguali hanno o ricevono cose non uguali, o quando persone non uguali hanno o ricevono cose uguali».

⁽⁵⁵⁾ E.D. STEFANELLI, *Misure di inclusione sociale e condizionalità: bilancio e prospettive di venticinque anni di sperimentazione in Italia*, 2024, in *LDE*, n. 2, p. 11.

⁽⁵⁶⁾ D.i. 4 giugno 2024, art. 2, comma 1.

secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale ⁽⁵⁷⁾, sebbene il legislatore disponga della legittima facoltà di delimitare la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili per il loro finanziamento, i criteri adottati per la selezione dei destinatari devono necessariamente presentare un nesso coerente con la funzione del servizio erogato e non sono esenti da vincoli di ordine costituzionale e sovranazionale: in *primis*, l'articolo 3 Cost., che vieta qualsiasi distinzione basata sulla nazionalità quando si tratti di tutelare diritti fondamentali ⁽⁵⁸⁾; in secondo luogo, la disciplina nazionale deve conformarsi agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea ⁽⁵⁹⁾, la quale, mediante la direttiva 2004/38/CE, sancisce la parità di trattamento dei cittadini dell'Unione che si trovino in uno Stato membro, esteso ai familiari, non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente ⁽⁶⁰⁾; nonché la direttiva 2003/109/CE che prevede ⁽⁶¹⁾ che i soggiornanti di lungo periodo debbano essere equiparati ai cittadini nazionali per ciò che attiene le prestazioni sociali, l'assistenza sociale ⁽⁶²⁾ e la protezione sociale.

⁽⁵⁷⁾ *Ex plurimis*: C. cost. 20 luglio 2018, n. 166; C. cost. 25 maggio 2018, n. 107; C. cost. 11 giugno 2014, n. 168; C. cost. 4 luglio 2013, n. 172; C. cost. 7 giugno 2013, n. 133; C. cost. 9 febbraio 2011, n. 40.

⁽⁵⁸⁾ R. PALLADINO, *Non discriminazione e accesso a prestazioni di natura sociale tra status civitatis e status migrationis: il contributo dei giudici nazionali nel dialogo con la Corte di Giustizia dell'UE*, in *Famiglia e Diritto*, 2022, n. 6, p. 576.

⁽⁵⁹⁾ Sul tema si veda C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Il Mulino, 2008; A. RIZZO, *La funzione "sociale" del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2011, p. 43 ss.; A. RIZZO, *Sicurezza e assistenza sociale nel quadro delle competenze dell'Unione europea*, ivi, p. 243 ss.

⁽⁶⁰⁾ Direttiva 2004/38/CE, art. 24.

⁽⁶¹⁾ Direttiva 2003/109/CE, art. 11, lett. d. Cfr. C. cost. n. 166/2018, cit., e C. Giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, *Procedimento penale a carico di Procura della Repubblica Tribunale di Napoli e a.*, che, pronunciandosi in materia di reddito di cittadinanza, ha stabilito che gli Stati membri non possono stabilire unilateralmente periodi di residenza più lunghi di quelli previsti dalla direttiva 2003/109/CE come condizione per l'accesso a prestazioni sociali per i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. In dottrina, si veda anche M. VINCIGI, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *RDSS*, 2022, n. 1, p. 29 ss.; S. GIUBBONI, *Nella «morsa» della doppia «pregiudizialità»*. Nuove note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto «dialogo tra le Corti», in *RDSS*, 2023, n. 3, p. 469 ss.

⁽⁶²⁾ Secondo la Corte di Giustizia (C. Giust. 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano e Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, punto 63) le «prestazioni d'assistenza sociale» fanno riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga

Per quel che è qui di interesse, per l'individuazione dei beneficiari della Carta Dedicata a te, la norma richiede un requisito di residenza sul territorio alquanto generico, senza alcuna previsione di una durata minima, il che potrebbe spiegare la scelta del legislatore di limitarne l'accesso ai soli cittadini italiani residenti sul territorio. Tuttavia, in prima battuta, vi è da evidenziare che il criterio selettivo adottato nega adeguata tutela a tutti coloro che, seppur legittimamente e durvolmente presenti sul territorio nazionale, non siano cittadini italiani ⁽⁶³⁾: sarebbe bastato introdurre un requisito minimo di residenza sul territorio nazionale quale criterio selettivo più articolato che, al tempo stesso, valorizzasse l'inserimento socio-giuridico del cittadino straniero nel tessuto nazionale, legato ad una permanenza non episodica o temporanea, come è già avvenuto per la Carta Acquisti ⁽⁶⁴⁾.

V'è, però, da evidenziare che la Corte costituzionale, in tema di accesso all'assistenza sociale da parte di cittadini comunitari ed *extra*-UE rispetto ai cittadini italiani, ha affermato che la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza con riguardo a servizi e prestazioni che, «nella soddisfazione di “un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale”, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona» ⁽⁶⁵⁾. Orbene, nel caso di specie ci troviamo dinanzi ad una misura *destinata all'acquisto di beni alimentari di prima necessità*, ragion per cui, la selezione dei beneficiari ⁽⁶⁶⁾ non può comportare

delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia».

⁽⁶³⁾ C. cost. 4 marzo 2022, n. 54.

⁽⁶⁴⁾ D.i. 3 febbraio 2014, art. 1: «dopo le parole “cittadino italiano” è aggiunto il seguente periodo: “, ovvero cittadino di Stato membro dell'Unione europea, ovvero familiare, come definito all'articolo 2, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di cittadino italiano o di Stato membro dell'Unione europea non avente la cittadinanza di uno Stato membro che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino straniero in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo”».

⁽⁶⁵⁾ Così C. cost. 27 febbraio 2024, n. 29, in riferimento a C. cost. 15 marzo 2019, n. 50; si veda anche C. cost. n. 166/2018, cit.; C. cost. 19 luglio 2013, n. 222.

⁽⁶⁶⁾ La richiamata sentenza C. cost. n. 50/2019 ha effettuato una distinzione tra le prestazioni che costituiscono una componente dell'assistenza sociale, tutelate dall'art. 38, primo comma, Cost. e riservate al “cittadino”, e le prestazioni che rappresentano un «necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona», tutelate dall'art. 2 Cost. Pertanto, soltanto riguardo alle prime, stante la limitatezza delle risorse disponibili, il legislatore ha la discrezionalità di «graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'ero-

la totale esclusione dello straniero dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai bisogni primari della persona, tutelati *ex* articolo 2 Cost., indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini ⁽⁶⁷⁾.

Attribuire centralità allo *status personae* e non allo *status civitatis* ⁽⁶⁸⁾ risulta essenziale al fine di mitigare le condizioni di vulnerabilità sociale, in quanto si tratta di un fenomeno non circoscritto ai soli cittadini italiani, ma riguardante numerose famiglie straniere, stabilmente residenti nel Paese, a forte rischio di esclusione e marginalizzazione sociale ⁽⁶⁹⁾.

4. Considerazioni conclusive

L'articolo 38, primo comma, Cost. sancisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» ⁽⁷⁰⁾, a cui fu affiancato il complementare sistema di previdenza sociale rivolto ai lavoratori ed alle lavoratrici ⁽⁷¹⁾. Quando tale norma entrò in

gazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo».

⁽⁶⁷⁾ C. cost. n. 29/2024, cit.

⁽⁶⁸⁾ R. PALLADINO, *op. cit.*, p. 579.

⁽⁶⁹⁾ Nel 2023, si contano oltre 1,7 milioni di stranieri in povertà assoluta, con un'incidenza individuale pari al 35,1%, oltre quattro volte e mezzo superiore a quella degli italiani (7,4%). Cfr. ISTAT, [Stabile la povertà assoluta](#), Istat Statistiche Report, 2024, p. 5, che analizza l'incidenza della povertà assoluta nelle famiglie straniere.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in RGL, 2016, n. 4, I, p. 733: «I progetti dell'articolo 38 della prima e della terza Sottocommissione dell'Assemblea costituente prevedevano, al contrario, l'uso della congiunzione disgiuntiva “o”, riconoscendo il diritto all'assistenza e all'esistenza a chiunque si trovasse senza sua colpa nell'impossibilità di lavorare o a causa di un'inabilità o a causa di qualsiasi altra contingenza di carattere generale»; S. CAFFIO, [Povertà, reddito e occupazione](#), ADAPT University Press, 2023, p. 8: «In proposito, è stato rilevato che tale duplice requisito lascia fuori dalla “costituzionalità formale” coloro che non riescono a entrare nel mercato del lavoro (gli inoccupati) ovvero che ne sono usciti da lungo tempo (e, dunque non possono beneficiare neanche delle prestazioni previdenziali per disoccupazione involontaria) ma che posseggono (potenzialmente) capacità lavorativa ovvero di acquisizione di competenze professionali spendibili sul mercato, sono, cioè, “abili al lavoro”».

⁽⁷¹⁾ M. CINELLI, *Per una rivisitazione delle coordinate costituzionali della previdenza sociale*, in RIDL, 2024, n. 3, I, p. 438: «“assistenza” e “previdenza” sono due forme dell'azione sociale dello Stato, entrambe importanti, strettamente complementari e compenetrato: due forme che si suppliscono e integrano vicendevolmente, surrogandosi l'un l'altra al

vigore, il lavoro era considerato fondamento dello Stato repubblicano ⁽⁷²⁾, nella convinzione che «in Italia sarebbero state realizzate condizioni tali per cui tutti sarebbero stati, se avessero voluto, lavoratori, e che a non lavorare sarebbero stati solo gli oziosi» ⁽⁷³⁾. V'è, però, che l'auspicato traguardo della piena occupazione e di salari adeguati a garantire a tutti una vita libera e dignitosa non è stato raggiunto, per una serie di fattori non solo legati alle problematiche economiche del nostro Paese, ma anche alle trasformazioni del mercato del lavoro che, se da un lato, hanno comportato la crescita economica e della produttività, dall'altro non si sono tradotte in un aumento dell'occupazione, ma, all'opposto, in un aumento dell'instabilità occupazionale e, di conseguenza, delle disuguaglianze sociali ⁽⁷⁴⁾. In questo contesto, si sono sviluppate ulteriori letture ⁽⁷⁵⁾ dell'articolo 38 Cost. volte ad estendere la platea dei soggetti destinatari della tutela assistenziale, reinterpretando il riferimento all'inabilità al lavoro in un'ottica sistematica, alla luce dei principi fondamentali di dignità, eguaglianza e solidarietà sanciti dagli articoli 2 e 3 Cost., portando all'obbligo di predisporre «misure di tutela contro la povertà anche a beneficio di coloro che, pur non ricadendo tra le categorie di soggetti “coperte” dall'art. 38, co. 1, in quanto abili al lavoro, versano comunque in condizioni di indigenza» ⁽⁷⁶⁾; nonché, si è verificata una progressiva estensione dei beneficiari, ricomprendendo anche coloro che non sono “cittadini” italiani, grazie al recepimento della normativa europea e l'attività ermeneutica della Corte costituzionale ⁽⁷⁷⁾.

variare delle esigenze e delle occasioni»; E. ALES ET AL., *Diritto della sicurezza sociale*, Giuffrè, 2021, pp. 3 e 14.

⁽⁷²⁾ M.G. GRECO, *op. cit.*, p. 6: «È proprio la previsione dell'art. 38 Cost., che segna i limiti e i presupposti di intervento del sistema previdenziale e assistenziale, che può indurre a ritenere un trasferimento monetario incondizionato e fondato sul solo requisito della cittadinanza come incoerente con il principio lavoristico della Costituzione».

⁽⁷³⁾ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 734.

⁽⁷⁴⁾ Ivi, p. 735.

⁽⁷⁵⁾ V. CASAMASSIMA, *Diritto ad una vita libera e dignitosa e contrasto alla povertà. Basi costituzionali e recenti sviluppi normativi nell'ordinamento italiano*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2021, n. 279-2, p. 640: «riconde anche i casi di quella che potrebbe definirsi una “inabilità sociale”, generata da fattori di ordine socio-economico diversi da quelli connessi all'inabilità per ragioni psico-fisiche o di età»; si veda anche M. CRISTOFARO, *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2018, n. 6, p. 23; M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, 2016, p. 177.

⁽⁷⁶⁾ S. CAFFIO, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁽⁷⁷⁾ Si veda *supra*.

Per tale ragione, si rende evidente che l'efficacia delle misure di contrasto alla povertà non dipende solo da interventi temporanei e rifinanziamenti economici, come quello previsto dalla legge di bilancio 2025, ma dalla capacità di rispondere in modo adeguato e strutturale alle necessità della popolazione ⁽⁷⁸⁾, rendendosi necessaria una profonda rimodulazione ⁽⁷⁹⁾ degli strumenti normativi alla luce del mutato contesto socio-economico.

La difficoltà a uscire dalla condizione di bisogno non è un problema di natura meramente economica, in quanto la povertà e l'esclusione sociale si manifestano nella vita quotidiana delle persone, incidendo ⁽⁸⁰⁾ sulla pienezza dei diritti fondamentali dell'individuo ⁽⁸¹⁾, «perché ha a che fare con una serie di dimensioni vitali e tra loro concatenate: l'alimentazione, l'accesso ai servizi di base, l'abitazione e le utenze, l'istruzione e la formazione, lo sport, l'accesso alla cultura» ⁽⁸²⁾. Dai principi fondamentali della nostra Costituzione si evince l'esistenza di un diritto sociale inviolabile, riconosciuto a ciascun individuo, che garantisce la possibilità di accedere a cibo adeguato e sufficiente, necessario per condurre una vita sana e dignitosa ⁽⁸³⁾ ed il corrispondente dovere, assegnato alla Repubblica, di «liberare tutti dall'oppressione del bisogno» ⁽⁸⁴⁾: non solo rendendo l'accesso al cibo ed ai beni di prima necessità «sistematico e ragionevole [...], equo e solidale» ⁽⁸⁵⁾,

⁽⁷⁸⁾ F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, Roma Tre-Press, 2018, p. 81: «il diritto al cibo si afferma come un vero banco di prova per le odierne democrazie costituzionali: il terreno su cui misurare le capacità di questi sistemi normativi nel rispondere ai bisogni e alle sfide di un mondo sempre più globalizzato».

⁽⁷⁹⁾ G. BRONZINI, *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in RDSS, 2008, n. 1, p. 97; R. DE LUCA TAMAJO, *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario e nella costituzione italiana*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2008, n. 2, p. 5; S. GIUBBONI, M. CINELLI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Giappichelli, 2014; S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Il Mulino, 2007; B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in RGL, 1996, n. 1, I, p. 71 ss.

⁽⁸⁰⁾ S. ROSINI, *Il diritto al cibo tra accesso e giustiziabilità: il contributo dell'Italia sul tema nei principali sistemi multilaterali*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *op. cit.*, p. 140: «il diritto al cibo è il diritto ad un accesso regolare, permanente ed illimitato, diretto o sostenuto finanziariamente, ad un cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, nel rispetto delle tradizioni culturali del consumatore, e tale da assicurare una condizione di benessere fisico e mentale, sia individuale che collettiva, ed una vita dignitosa».

⁽⁸¹⁾ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, p. 232 ss.

⁽⁸²⁾ A. RUSSO, *Prefazione* a S. SACCHI ET AL., *op. cit.*, p. 10.

⁽⁸³⁾ D. CERINI, E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 1378.

⁽⁸⁴⁾ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 736.

⁽⁸⁵⁾ F. ALICINO, *op. cit.*, p. 83.

ma, allo stesso tempo focalizzandosi sulle radici profonde della povertà, che hanno natura multidimensionale. La lotta alla povertà, difatti, va di pari passo con la lotta alla disoccupazione ⁽⁸⁶⁾: una prospettiva integrata delle politiche sociali, che consenta l'affrancamento dalla condizione di svantaggio per mezzo del lavoro ⁽⁸⁷⁾ ed eviti le derive assistenzialistiche ⁽⁸⁸⁾, garantirebbe una solidarietà effettiva e allo stesso tempo maggiormente sostenibile ⁽⁸⁹⁾. L'inclusione di ogni individuo nella partecipazione politica, economica e sociale del Paese, soddisfa non solo un interesse meramente individuale del singolo, ma risponde ad un interesse generale dell'intera collettività, che lo Stato ha il dovere di garantire ⁽⁹⁰⁾, in ossequio al principio di tutela della libertà e dignità della persona umana ⁽⁹¹⁾. La sicurezza sociale non può ridursi a un mero riconoscimento formale dei diritti, ma la sua attuazione necessita di un'azione strutturata dello Stato volta alla tutela dei bisogni fondamentali ⁽⁹²⁾, assicurando a tutti la possibilità di partecipare attivamente alla vita dello Stato, attraverso l'esercizio concreto dei propri diritti ⁽⁹³⁾ e adottando un approccio olistico, che consideri la "persona" nella sua interezza e ne preservi l'autosufficienza.

5. Bibliografia essenziale

ALES E. ET AL. (2021), *Diritto della sicurezza sociale*, Giuffrè

ALICINO F. (2018,) *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, Roma Tre-Press, p. 77

⁽⁸⁶⁾ P. TULLINI, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in RDSS, 2018, n. 4, p. 689.

⁽⁸⁷⁾ F. DE MICHIEL, *Le misure di contrasto alla povertà nel c.d. decreto lavoro (commento agli artt. 1-13, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con modif. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85)*, in LDE, 2024, n. 1, p. 3.

⁽⁸⁸⁾ L. PACINOTTI, *op. cit.*, p. 13.

⁽⁸⁹⁾ R. PESSI, *Riforma fiscale, previdenza ed assistenza*, in ADL, 2013, n. 1, I, p. 68.

⁽⁹⁰⁾ G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in LD, 2018, n. 4, p. 575.

⁽⁹¹⁾ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in C. MORTATI, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti – III*, Giuffrè, 1972, p. 296.

⁽⁹²⁾ M.A. ANTONELLI, A. CASTALDO, V. DE BONIS, *op. cit.*, p. 3.

⁽⁹³⁾ Cfr. A. RAPINI, *Antifascismo e cittadinanza. Giovani identità e memorie nell'Italia repubblicana*, Bononia University Press, 2005.

- ANTONELLI M.A., CASTALDO A., DE BONIS V. (2020), *Intervento pubblico e welfare. Efficacia ed efficienza della spesa sociale in Europa*, Cedam
- BALANDI G.G. (2018), *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *LD*, n. 4, p. 575
- BARBIERI P., CUTULI G., SCHERER S. (2018), *Caratteristiche, dinamiche e persistenza dell'in-work poverty in Italia*, LIW Working Paper, n. 1, p. 1
- BENVENUTI M. (2016), *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, p. 167
- BRONZINI G. (2008), *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *RDSS*, n. 1, p. 97
- CAFFIO S. (2023), [*Povert , reddito e occupazione*](#), ADAPT University Press
- CARRIERI V. (2012), *I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, p. 71
- CASAMASSIMA V. (2021), *Diritto ad una vita libera e dignitosa e contrasto alla povert . Basi costituzionali e recenti sviluppi normativi nell'ordinamento italiano*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n. 279-2, p. 627
- CELLINI M.M. (2023), *Assegno di inclusione e ISEE*, in *LG*, n. 10, p. 877
- CERINI D., LAMARQUE E. (2016), *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *CG*, n. 11, p. 1376
- CERULLI IRELLI V. (2005), *Lotta alla povert  come politica pubblica*, in *DD*, n. 4, p. 57
- CHIARALUCE A. (2021), *Previdenza 2021*, Wolters Kluwer
- CINELLI M. (2024), *Per una rivisitazione delle coordinate costituzionali della previdenza sociale*, in *RIDL*, n. 3, I, p. 421
- CONTI F., SILEI G. (2005), *Breve storia dello stato sociale*, Carocci
- CRISTOFARO M. (2018), *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 6, p. 23
- DE BONI C. (2009), *Teorie del welfare: tra politica, economia, etica*, in C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra ad oggi*, Firenze University Press, p. 1000

- DE LUCA TAMAJO R. (2008), *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario e nella costituzione italiana*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2, p. 5
- DE MICHIEL F. (2024), *Le misure di contrasto alla povertà nel c.d. decreto lavoro (commento agli artt. 1-13, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con modif. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85)*, in *LDE*, n. 1, p. 2
- DEL GIUDICE R. (1943), *Il Piano Beveridge: dalla culla alla bara*, in *Le Assicurazioni Sociali*, n. 1, p. 1
- DI FILIPPO A. (2023), *Assegno di inclusione, la nuova frontiera per il contrasto alla povertà e alla esclusione sociale*, in *Azienditalia*, n. 10, p. 1205
- DI NUCCI L. (2002), *Lo Stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del Piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in C. SORBA (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Ministero per i beni e le attività culturali, p. 161
- FABBRINI F. (2020), *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, p. 771
- FAVILLI C. (2008), *La non discriminazione nell'Unione europea*, Il Mulino
- FENZI B. (1945), *Il Piano Beveridge*, Edizioni Roma
- FERRARESI M. (2024), *L'Assegno di inclusione tra vincoli costituzionali ed europei in tema di reddito minimo garantito*, in *LDE*, n. 1, p. 1
- FERRERA M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino
- GAETA L., VISCOMI A. (1996), *L'Italia e lo stato sociale*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, p. 227
- GIROTTI F. (2004), *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Carocci
- GIUBBONI S. (2023), *Nella «morsa» della doppia «pregiudizialità». Nuove note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto «dialogo tra le Corti»*, in *RDSS*, n. 3, p. 469
- GIUBBONI S., CINELLI M. (2014), *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Giappichelli
- GNAN E., MESINI D. (2023), *[Ancora più disuguali?](#)*, in *www.welforum.it*, 5 aprile
- GRECO M.G. (2021), *Un reddito minimo garantito per una nuova idea di convivenza civile*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli

HM STATIONARY OFFICE (1942), *Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge*

MORTATI C. (1972), *Il lavoro nella Costituzione*, in C. MORTATI, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti – III*, Giuffrè, p. 226

NASTRI M.P. (2019), *La riduzione degli sprechi alimentari nella transizione verso l'economia circolare*, in *Diritto e Pratica Tributaria Internazionale*, n. 4, p. 1015

NISTICÒ A. (2023), [Le ragioni storico-giuridiche del welfare italiano. Dalla fine della seconda guerra mondiale alla Costituente](#), in [Amministrativ@mente](#), n. 1, p. 390

PACI M. (2008), *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *SM*, n. 1

PACINOTTI L. (2024), *Il piano Beveridge nell'Italia fascista. Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca*, in *Historia et Ius*, n. 26, paper 13, p. 1

PALLADINO R. (2022), *Non discriminazione e accesso a prestazioni di natura sociale tra status civitatis e status migrationis: il contributo dei giudici nazionali nel dialogo con la Corte di Giustizia dell'UE*, in *Famiglia e Diritto*, n. 6, p. 573

PERSIANI M. (1979), *Art. 38*, in T. TREU ET AL., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, Il Foro Italiano, p. 232

PESSI R. (2013), *Riforma fiscale, previdenza ed assistenza*, in *ADL*, n. 1, I, p. 68

PIEROBON A. (2017), *Legge sugli sprechi/eccedenze alimentari, farmaci e indumenti*, in *Azienditalia*, n. 1, p. 14

PROSPERETTI G. (2017), *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, n. 2, I, p. 301

RAITANO M., JESSOULA M., NATILI M., PAVOLINI E. (2019), *I working poor in Italia*, in *Quaderni della Coesione Sociale*, n. 2, p. 1

RAMELLA F., SCIARRONE R. (2021), *Immaginare l'Italia oltre la pandemia*, in *Il Mulino*, n. 4, p. 158

RAPINI A. (2012), *I «cinque giganti» e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre*, in *Storicamente*, vol. 8, p. 1

RITTER G.A. (1996), *Storia dello Stato sociale*, Laterza

RIZZO A. (2011), *La funzione “sociale” del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, p. 43

RIZZO A. (2011), *Sicurezza e assistenza sociale nel quadro delle competenze dell'Unione europea*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, p. 243 ss.

RODOTÀ S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza

RUSSO A. (2023), *Prefazione* a S. SACCHI ET AL., *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Egea

SACCHI S. ET AL. (2023), [Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia](#), Egea

SANNA C. (2015), [Fondo di aiuti europei per gli indigenti: un programma d'intervento sociale dell'UE a favore delle persone più povere](#), in [rivista.eurojus.it](#), 23 gennaio

SCIARRA S. (a cura di) (2007), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Il Mulino

SILEI G. (2004), *Lo Stato sociale in Italia. I bienni 1919-1920 e 1968-1969 a confronto*, in *Italia Contemporanea*, n. 236, p. 409

SILEI G. (2004), *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Dalla cultura del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Lacaita

STEFANELLI E.D. (2024), *Misure di inclusione sociale e condizionalità: bilancio e prospettive di venticinque anni di sperimentazione in Italia*, in *LDE*, n. 2, p. 1

TRIPODINA C. (2016), *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *RGL*, n. 4, I, p. 733

TUFO M. (2020), *I working poor in Italia*, in *RDSS*, n. 1, p. 185

TULLINI P. (2018), *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *RDSS*, n. 4, p. 687

VENEZIANI B. (1996), *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *RGL*, n. 1, I, p. 69

VIESTI G. (2020), *L'economia italiana: dagli effetti della pandemia ad una possibile ripresa?*, in *L'Industria*, n. 4, p. 629

VINCIERI M. (2022), *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *RDSS*, n. 1, p. 29

Il nuovo incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa

di Salvatore Franco Santoro

Abstract – Con la legge di stabilità 2025 è stata ampliata la platea dei destinatari dell'incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa al raggiungimento dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico. Con la modifica dell'art. 1, comma 286, della l. n. 197/2022 introdotta dall'art. 1, comma 161, della l. n. 207/2024 in commento, viene escluso l'assoggettamento dell'incentivo ad imposizione fiscale prima espressamente previsto.

Abstract – With the Stability Act 2025, the group of recipients of the incentive for continuing work activity upon reaching the requirements for access to pension treatment has been expanded. With the amendment of Art. 1, § 286, of Act No. 197/2022 introduced by Art. 1, § 161, of Act No. 207/2024 in question, the subjection of the incentive to taxation previously expressly provided for is excluded.

Sommario: 1. L'incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa. – 1.1. Gli incentivi per l'occupazione dei lavoratori anziani. – 1.2. Il nuovo ambito operativo dell'incentivo dopo le modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 161, della legge n. 207/2024. – 2. Il regime fiscale dell'incentivo alla prosecuzione dell'attività lavorativa. – 2.1. Il nuovo (vecchio) regime fiscale dell'incentivo. – 3. Gli effetti dell'incentivo sul trattamento pensionistico. – 4. Bibliografia essenziale.

1. L'incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa

Con l'articolo 1, comma 286, della legge n. 197/2022 – legge di stabilità 2023 – viene re-introdotto un meccanismo incentivante alla permanenza in servizio destinato ai lavoratori dipendenti del settore privato e pubblico che abbiano maturato i requisiti minimi previsti per l'accesso al trattamento di pensione anticipata flessibile.

La platea dei destinatari dell'incentivo fino alla fine dell'anno 2024 è stata circoscritta ai lavoratori dipendenti del settore privato e delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, gestite dall'Inps, che avessero maturato il requisito anagrafico di almeno 62 anni ed un'anzianità contributiva pari a 41 anni di contribuzione minima (c.d. Quota 103).

Nella versione originaria, infatti, l'articolo 1, comma 286, della legge n. 197/2022 richiama espressamente il comma 283 per delimitare l'ambito operativo della misura incentivante.

Il comma 283 dell'articolo 1, legge n. 197/2022, ha introdotto la c.d. pensione anticipata flessibile inserendo l'articolo 14.1 dopo l'articolo 14 nel decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019, destinato ad operare in via sperimentale per il solo anno 2023.

L'articolo 1, comma 286, della legge n. 197/2022 è stato in seguito modificato dall'articolo 1, comma 140, della legge n. 213/2023.

Con questa modifica, per l'individuazione della platea dei destinatari dell'incentivo, l'articolo 1, comma 286, della legge n. 197/2022 rinviava direttamente all'articolo 14.1 del decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019, ed ai requisiti minimi ivi disposti di accesso alla pensione anticipata flessibile estesi anche al 2024 ad opera dell'articolo 1, comma 139, lettera a, della legge n. 213/2023.

Il meccanismo incentivante previsto dalla norma richiamata si sostanzia nella facoltà, per il lavoratore, di rinunciare all'accredito contributivo della quota dei contributi a suo carico relativi all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima.

Detta facoltà può essere esercitata a partire dal momento in cui il lavoratore matura i requisiti minimi per la costituzione del diritto al pensionamento. Conseguenza diretta della rinuncia del lavoratore è il venir meno dell'obbligo gravante sul datore di lavoro *ex* articoli 2115, secondo comma, c.c. e 19, secondo comma, legge n. 218/1952, di versamento all'istituto previdenziale della quota a carico del lavoratore a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento e successiva alla rinuncia.

Dalla stessa data sorge per il datore di lavoro l'obbligo di corrispondere direttamente al lavoratore l'importo corrispondente alla quota contributiva a carico del lavoratore che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'istituto previdenziale se il lavoratore non avesse esercitato la facoltà di rinuncia.

In concreto, la norma in commento incide sull'obbligo gravante sul datore di lavoro di trattenere dalla retribuzione spettante al lavoratore la quota contributiva a carico di quest'ultimo e di versarla all'istituto previdenziale *ex* articolo 19, secondo comma, legge n. 218/1952.

Con l'esercizio della facoltà di rinuncia in esame viene meno l'obbligo di versamento contributivo nei limiti della quota a carico del lavoratore ⁽¹⁾.

Tanto è stato espressamente sancito anche nell'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale 21 marzo 2023 attuativo dell'articolo 1, comma 286, della legge n. 197/2022.

Sorge, soprattutto, con la rinuncia, il diritto all'incentivo in esame, esigibile dal lavoratore a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento prevista *ex lege*.

Muta, di conseguenza, anche il titolo del debito pecuniario gravante sulla parte datoriale.

Dal momento di insorgenza del diritto all'incentivo, infatti, il datore di lavoro non sarà più obbligato al versamento all'istituto previdenziale a titolo contributivo della quota di contributi a carico del lavoratore, ma sarà obbligato esclusivamente nei confronti del lavoratore, unico creditore del beneficio incentivante, ad erogargli integralmente a titolo di incentivo alla prosecuzione dell'attività lavorativa la somma corrispondente alla quota contributiva a carico del lavoratore. L'ammontare del credito vantato dal lavoratore a titolo di incentivo corrisponde a quella parte della retribuzione che il datore di lavoro avrebbe trattenuto per poi versare all'istituto previdenziale a titolo di quota di contributi a carico del lavoratore.

In sostanza, dopo la rinuncia, lo stesso importo destinato all'istituto previdenziale a titolo di accredito contributivo per la quota a carico del lavoratore deve essere erogato in favore del lavoratore a diverso titolo, beneficio economico finalizzato alla prosecuzione dell'attività lavorativa.

L'erogazione del beneficio in esame cessa in caso di conseguimento di una pensione diretta, fatta eccezione per l'assegno ordinario di invalidità, ovvero al raggiungimento dell'età pensionabile *ex* articolo 24, comma 6, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, o al conseguimento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia prevista dalla gestione pensionistica di appartenenza, se inferiore, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 5, del decreto ministeriale 21 marzo 2023.

Con la circolare del 16 giugno 2025, n. 102, con cui l'Inps ha fornito istruzioni operative, è stato chiarito che non hanno facoltà di rinuncia all'accredito della contribuzione coloro che hanno maturato il requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia ai sensi dell'articolo 24, comma 6, del decreto-legge n.

(1) Cfr. AA.VV., *Lavoro e previdenza 2024*, Ipsoa, 2024, p. 980.

201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, nel caso di contribuzione accreditata in due o più gestioni previdenziali, o conseguito l'età anagrafica inferiore richiesta per la pensione di vecchiaia ai sensi di disposizioni di legge più favorevoli, nelle ipotesi in cui sia presente contribuzione in un'unica gestione.

L'opzione per la prosecuzione dell'attività lavorativa, esercitabile una sola volta, produce effetti per tutti i rapporti lavorativi anche successivi ed anche in caso di variazione del datore di lavoro.

L'opzione è revocabile e la revoca produce effetti a decorrere dal primo mese di paga successivo al momento in cui la revoca stessa è esercitata *ex* articolo 1, comma 6, decreto ministeriale 21 marzo 2023.

Dalla stessa data di decorrenza, pertanto, si ripristina l'obbligo di versamento contributivo a carico del datore di lavoro per la quota gravante sul lavoratore.

Il meccanismo incentivante alla permanenza in servizio appena illustrato o, meglio, il meccanismo incentivante il posticipo del pensionamento ⁽²⁾ non rappresenta una novità assoluta.

A ben vedere, infatti, analoga disciplina si rinviene nell'articolo 1, comma 12, della legge n. 243/2004 ⁽³⁾.

Questa disposizione era espressamente finalizzata ad «incentivare il posticipo del pensionamento, ai fini del contenimento degli oneri nel settore pensionistico».

Si trattava, in concreto, di una riforma (c.d. Maroni) finalizzata a contenere la spesa pensionistica disincentivando il pensionamento o, meglio, incentivandone il posticipo ⁽⁴⁾.

(2) Cfr. G. CAZZOLA, *Legge di bilancio 2024 e misure pensionistiche*, in *LG*, 2024, n. 2, p. 113 ss.

(3) Questo l'art. 1, comma 12, della l. n. 243/2004: «Per il periodo 2004-2007, al fine di incentivare il posticipo del pensionamento, ai fini del contenimento degli oneri nel settore pensionistico, i lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano maturato i requisiti minimi indicati alle tabelle di cui all'articolo 59, commi 6 e 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, per l'accesso al pensionamento di anzianità, possono rinunciare all'accredito contributivo relativo all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e alle forme sostitutive della medesima. In conseguenza dell'esercizio della predetta facoltà viene meno ogni obbligo di versamento contributivo da parte del datore di lavoro a tali forme assicurative, a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento prevista dalla normativa vigente e successiva alla data dell'esercizio della predetta facoltà. Con la medesima decorrenza, la somma corrispondente alla contribuzione che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'ente previdenziale, qualora non fosse stata esercitata la predetta facoltà, è corrisposta interamente al lavoratore».

(4) Cfr. E. BARRACO, *La riforma delle pensioni e gli strumenti per il prolungamento della vita lavorativa*, in *LG*, 2008, n. 6, p. 561 ss.

Il meccanismo incentivante ivi disposto era circoscritto al solo periodo 2004-2007 per i lavoratori dipendenti del settore privato che avevano maturato i requisiti di accesso alla pensione di anzianità ed era destinato a coprire il solo periodo intercorrente tra il momento in cui il lavoratore interessato, in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità, esercitava la facoltà concessagli dalla legge e quello in cui maturava il diritto alla pensione di vecchiaia ⁽⁵⁾, momento in cui si ripristinava l'obbligo contributivo del datore di lavoro ⁽⁶⁾.

In quella riforma, inoltre, al comma 13 del citato articolo 1 era stato espressamente previsto che la misura del trattamento pensionistico dovuto al momento del pensionamento dopo la fruizione dell'incentivo dovesse corrispondere all'importo che sarebbe spettato «alla data della prima scadenza utile per il pensionamento prevista dalla normativa vigente e successiva alla data dell'esercizio della predetta facoltà, sulla base dell'anzianità contributiva maturata alla data della medesima scadenza» ⁽⁷⁾.

In sostanza, la «posizione previdenziale si cristallizza al momento dell'esercizio dell'opzione», secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità ⁽⁸⁾.

1.1. Gli incentivi per l'occupazione dei lavoratori anziani

Diversa per finalità perseguita e meccanismo operativo è la misura incentivante l'occupazione dei lavoratori anziani disciplinata dall'articolo 75 della legge n. 388/2000 ⁽⁹⁾, abrogato dal comma 17 dell'articolo 1 della legge n. 243/2004 appena richiamata.

⁽⁵⁾ Per una ricostruzione dei diversi regimi di tutela pensionistica cfr. G. PROIA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, 2024, p. 431 ss.

⁽⁶⁾ Cfr. Cass. 4 luglio 2014, n. 15356.

⁽⁷⁾ Cfr. AA.VV., *Manuale previdenza 2007*, Ipsoa, 2007, p. 100 ss.

⁽⁸⁾ Cfr. Cass. 15 febbraio 2023, n. 4688, Cass. 12 febbraio 2018, n. 3309, e Cass. 12 ottobre 2016, n. 20559.

⁽⁹⁾ Questo l'art. 75 della l. n. 388/2000 richiamato: «Per favorire l'occupabilità dei lavoratori anziani, a decorrere dal 1° aprile 2001, ai lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano maturato i requisiti minimi di cui alla tabella B allegata alla legge 8 agosto 1995, n. 335, come modificata ai sensi dell'articolo 59, commi 6 e 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, per l'accesso al pensionamento di anzianità, è attribuita la facoltà di rinunciare all'accredito contributivo relativo all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e alle forme sostitutive della medesima. In conseguenza dell'esercizio della predetta facoltà e per il periodo considerato ai commi 2 e 3, viene meno ogni obbligo di versamento contributivo da parte del datore di lavoro a tali forme assicurative. 2. La

Un breve cenno anche a questo istituto si giustifica perché, nei fatti, realizza lo stesso risultato di posticipare il pensionamento cui mira anche l'incentivo in esame.

Tratto comune, infatti, dell'incentivo per l'assunzione dei lavoratori anziani e dell'incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa è proprio il posticipo del pensionamento ⁽¹⁰⁾.

L'articolo 75 della legge n. 388/2000, espressamente finalizzato a «favorire l'occupabilità dei lavoratori anziani», per rendere particolarmente appetibile l'assunzione di lavoratori dipendenti del settore privato che dal 1° aprile 2001 avessero maturato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento di anzianità, riconosceva al lavoratore la facoltà di rinunciare all'integrale accredito contributivo relativo all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, prevedendo espressamente il venir meno dell'obbligo di versamento contributivo a carico del datore di lavoro.

facoltà di cui al comma 1 è esercitabile a condizione che: a) il lavoratore si impegni, al momento dell'esercizio della facoltà medesima, a posticipare l'accesso al pensionamento per un periodo di almeno due anni rispetto alla prima scadenza utile prevista dalla normativa vigente e successiva alla data dell'esercizio della predetta facoltà; b) il lavoratore e il datore di lavoro stipulino un contratto a tempo determinato di durata pari al periodo di cui alla lettera a). 3. La facoltà di cui al comma 1 è esercitabile più volte. Dopo il primo periodo, tale facoltà può essere esercitata anche per periodi inferiori rispetto a quello indicato al comma 2, lettera a). 4. All'atto del pensionamento il trattamento liquidato a favore del lavoratore che abbia perfezionato il diritto al pensionamento esercitando la facoltà di cui al comma 1 risulta pari a quello che sarebbe spettato alla data di inizio del periodo di cui al comma 2, sulla base dell'anzianità contributiva maturata a tale data. Sono in ogni caso salvi gli adeguamenti del trattamento pensionistico spettanti per effetto della rivalutazione automatica al costo della vita durante il periodo di posticipo di cui ai commi 2 e 3. 5. Per i lavoratori i quali abbiano raggiunto un'anzianità contributiva non inferiore ai 40 anni, prima del raggiungimento dell'età di 60 anni se donna e 65 anni se uomo, e che scelgano di restare in attività, il 40 per cento della contribuzione versata sul reddito di attività lavorativa è destinato alle regioni di residenza ed è finalizzato al finanziamento di attività di assistenza agli anziani non autosufficienti e alle famiglie; il restante 60 per cento concorre all'incremento dell'ammontare della pensione, calcolato secondo il metodo contributivo, a decorrere dal compimento dell'età di quiescenza. 6. Con uno o più decreti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo, con particolare riferimento all'esercizio della facoltà di cui al comma 1, alla verifica della sussistenza delle condizioni di cui al comma 2 e alla reiterabilità della facoltà medesima di cui al comma 3».

⁽¹⁰⁾ Cfr. E. BARRACO, *op. cit.*

Nella stessa disposizione, al comma 5, era accordata la facoltà di restare in attività ai lavoratori che avevano maturato un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni prima del raggiungimento dell'età anagrafica di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini.

In queste ipotesi l'accredito contributivo veniva ridotto nella misura del 60% al raggiungimento dell'età pensionabile.

In questa disposizione, a differenza di quanto previsto per l'incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa, nessun beneficio economico era disciplinato in favore del lavoratore che avesse scelto di proseguire l'attività lavorativa posticipando l'accesso al pensionamento, trattandosi di un'agevolazione contributiva per i datori di lavoro finalizzata a sollecitare l'assunzione di lavoratori anziani.

1.2. Il nuovo ambito operativo dell'incentivo dopo le modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 161, della legge n. 207/2024

Con l'articolo 1, comma 161, della legge n. 207/2024 viene ampliata la platea dei destinatari dell'incentivo in esame.

Fermo il rinvio all'articolo 14.1 del decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019, con la modifica in commento il beneficio incentivante per la prosecuzione dell'attività lavorativa è stato esteso anche ai lavoratori in possesso dei requisiti contributivi per la costituzione del diritto alla pensione anticipata.

Con la novella, infatti, viene aggiunto il richiamo dell'articolo 24, comma 10, del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, per delimitare il nuovo ambito operativo del beneficio incentivante ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Questo l'art. 24, comma 10 citato: «A decorrere dal 1° gennaio 2019 e con riferimento ai soggetti la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'accesso alla pensione anticipata è consentito se risulta maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Il trattamento pensionistico decorre trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti contributivi di cui al primo periodo. Con riferimento ai soggetti la cui pensione è liquidata a carico della Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali (CPDEL), della Cassa per le pensioni ai sanitari (CPS), della Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI) e della Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari, agli aiutanti ufficiali giudiziari ed ai coadiutori (CPUG) il trattamento pensionistico decorre trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti contributivi di cui al primo periodo se gli stessi sono maturati entro il 31 dicembre 2024, trascorsi quattro mesi dalla data di maturazione dei medesimi requisiti se gli stessi

Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2025, data di entrata in vigore della modifica in commento *ex* articolo 21, legge n. 207/2024, destinatari dell'incentivo saranno non solo i lavoratori in possesso dei requisiti minimi per l'accesso alla pensione anticipata flessibile al raggiungimento del requisito anagrafico di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva pari a 41 anni di contribuzione minima, ma anche i lavoratori in possesso dei requisiti contributivi di accesso alla pensione anticipata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima alla maturazione di un'anzianità contributiva di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e di 41 anni e 10 mesi per le donne.

Con la circolare del 16 giugno 2025, n. 102 l'Inps ha riassunto schematicamente le condizioni ed i requisiti di accesso al beneficio in esame che devono ricorrere congiuntamente:

- iscrizione, alla data di esercizio della facoltà di rinuncia, all'AGO o alle forme sostitutive ed esclusive della medesima;
- maturazione dei requisiti per l'accesso al trattamento di pensione anticipata flessibile di cui all'articolo 14.1 del decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019, o alla pensione anticipata di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, entro il 31 dicembre 2025;
- non essere titolari di pensione diretta, ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità di cui alla legge n. 222/1984, a carico, anche *pro quota*, delle gestioni previste dall'articolo 14.1 del decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019;
- non aver conseguito il requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia ai sensi dell'articolo 24, comma 6, del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, nel caso di contribuzione accreditata in due o più gestioni previdenziali, o l'età anagrafica inferiore richiesta per la pensione di vecchiaia ai sensi di disposizioni di legge più favorevoli, nelle ipotesi in cui sia presente contribuzione in un'unica gestione.

sono maturati entro il 31 dicembre 2025, trascorsi cinque mesi dalla data di maturazione dei medesimi requisiti se gli stessi sono maturati entro il 31 dicembre 2026, trascorsi sette mesi dalla data di maturazione dei medesimi requisiti se gli stessi sono maturati entro il 31 dicembre 2027 e trascorsi nove mesi dalla data di maturazione dei medesimi requisiti se gli stessi sono maturati a decorrere dal 1° gennaio 2028».

2. Il regime fiscale dell'incentivo alla prosecuzione dell'attività lavorativa

Prima dell'intervento novellatore ad opera dell'articolo 1, comma 161, della legge n. 207/2024 in commento, l'incentivo alla prosecuzione dell'attività lavorativa era stato assoggettato ad imposizione fiscale.

A ben vedere, infatti, l'articolo 1, comma 287, della legge n. 197/2022 demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la regolamentazione delle modalità attuative del meccanismo incentivante.

In attuazione dell'articolo 1, comma 286, della legge n. 197/2022 è stato emanato il decreto ministeriale 21 marzo 2023 che, all'articolo 1, comma 4, ultimo periodo, ha stabilito che «Le somme corrisposte a tale titolo al lavoratore sono imponibili ai fini fiscali ma non ai fini contributivi».

Pertanto, il beneficio economico contribuiva a costituire base imponibile a fini fiscali, con l'ovvia conseguenza che la funzione incentivante veniva oggettivamente scoraggiata.

2.1. Il nuovo (vecchio) regime fiscale dell'incentivo

Con la novella introdotta dall'articolo 1, comma 161, della legge n. 207/2024 viene modificato il regime fiscale del beneficio attraverso il richiamo espresso dell'articolo 51, comma 2, lettera *i-bis*, TUIR di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986.

L'articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica appena citato, al comma 2 sancisce espressamente che: «Non concorrono a formare reddito» le somme analiticamente indicate, tra cui rientrano anche «le quote di retribuzione derivanti dall'esercizio, da parte del lavoratore, della facoltà di rinuncia all'accredito contributivo presso l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e le forme sostitutive della medesima, per il periodo successivo alla prima scadenza utile per il pensionamento di anzianità, dopo aver maturato i requisiti minimi secondo la vigente normativa» ai sensi della lettera *i-bis*, richiamata dalla novella.

A ben vedere, la lettera *i-bis* dell'articolo 51, comma 2 appena citato, è stata aggiunta dall'articolo 1, comma 14, della legge n. 243/2004 ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Per un'analisi dell'intera l. n. 243/2004 cfr. S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella riforma della previdenza complementare. Primi appunti sullo schema di decreto di attuazione della delega ex l. n. 243/2004*, in LG, 2006, n. 3, p. 249 ss.

Si tratta della c.d. riforma Maroni, già sopra in parte analizzata per aver introdotto la prima misura incentivante alla prosecuzione dell'attività lavorativa al dichiarato fine di contenimento della spesa pensionistica.

In concreto, con la modifica in esame, il legislatore ha semplicemente reintrodotta il vecchio regime fiscale previsto per l'incentivo disciplinato dalla legge n. 243/2004, mettendo in luce la reale finalità perseguita, quella di contenere la spesa pensionistica, rendendo maggiormente conveniente l'opzione per la prosecuzione dell'attività lavorativa al fine di incentivare il posticipo del pensionamento ⁽¹³⁾.

3. Gli effetti dell'incentivo sul trattamento pensionistico

I periodi di fruizione dell'incentivo in esame comportano una riduzione dell'aliquota di finanziamento e di computo del montante contributivo individuale di cui all'articolo 1, comma 8, della legge n. 335/1995.

Come chiarito dall'Inps con la circolare del 16 giugno 2025, n. 102, infatti, la fruizione del beneficio in esame non modifica la determinazione dell'importo delle quote di pensione calcolate con il sistema retributivo, ma, relativamente alla quota di pensione contributiva, produce effetti sul montante contributivo individuale che viene determinato applicando alla base imponibile, per i periodi interessati dall'incentivo, l'aliquota di computo nella percentuale prevista a carico del datore di lavoro.

4. Bibliografia essenziale

AA.VV. (2007), *Manuale previdenza 2007*, Ipsoa

AA.VV. (2024), *Lavoro e previdenza 2024*, Ipsoa

BARRACO E. (2008), *La riforma delle pensioni e gli strumenti per il prolungamento della vita lavorativa*, in *LG*, n. 6, pp. 561-570

CAZZOLA G. (2024), *Legge di bilancio 2024 e misure pensionistiche*, in *LG*, n. 2, pp. 113-121

⁽¹³⁾ Per una disamina dell'impatto sull'art. 38, secondo comma, Cost. delle politiche di contenimento della spesa pensionistica alla luce della giurisprudenza costituzionale, cfr. D. GAROFALO, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *LG*, 2015, n. 7, p. 680 ss.

GAROFALO D. (2015), *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in LG, n. 7, pp. 680-694

GIUBBONI S. (2006), *Individuale e collettivo nella riforma della previdenza complementare. Primi appunti sullo schema di decreto di attuazione della delega ex l. n. 243/2004*, in LG, n. 3, pp. 249-255

PROIA G. (2024), *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam

I nuovi limiti ordinamentali per i pubblici dipendenti ed il trattenimento in servizio oltre detti limiti

di Salvatore Franco Santoro

Abstract – In questa parte saranno analizzate le novità introdotte dalla legge di bilancio 2025 sui limiti di permanenza in servizio nel pubblico impiego. In particolare, saranno esaminate le novità introdotte dai commi 162-166 dell'art. 1 della l. n. 207/2024 concernenti l'innalzamento all'età pensionabile del limite di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti, l'abrogazione del collocamento a riposo anticipato e la reintroduzione del trattenimento in servizio oltre il limite di età di permanenza in servizio.

Abstract – In this section, the innovations introduced by the Budget Act 2025 on the limits of permanence in service in the public sector will be analyzed. In particular, the innovations introduced by §§ 162-166 of art. 1 of Act No. 207/2024 will be examined concerning the increase in the limit of permanence in service of public employees to the retirement age, the repeal of early retirement and the reintroduction of retention in service beyond the age limit of permanence in service.

Sommario: 1. I limiti ordinamentali nel pubblico impiego. – 2. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2025. – 2.1. L'abrogazione del collocamento a riposo anticipato. – 2.2. Il trattenimento in servizio oltre il limite ordinamentale. – 2.3. Il nuovo trattenimento in servizio introdotto dalla legge di bilancio 2025. – 3. Considerazioni conclusive. – 4. Bibliografia essenziale.

1. I limiti ordinamentali nel pubblico impiego

I limiti ordinamentali di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti sono fissati allo scopo di garantire l'occupazione giovanile, interesse di rilevanza costituzionale ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. Cass. 4 dicembre 2006, n. 25655.

Al raggiungimento di detti limiti d'età il pubblico dipendente è collocato a riposo ⁽²⁾.

Si tratta di una ipotesi di risoluzione automatica del rapporto d'impiego ⁽³⁾ al compimento dell'età massima di servizio ⁽⁴⁾.

Al raggiungimento dell'età prestabilita per i singoli comparti di appartenenza del pubblico dipendente viene meno l'eventuale regime di stabilità ⁽⁵⁾ del rapporto d'impiego ed opera il regime di recedibilità *ad nutum* ⁽⁶⁾.

Tale scelta legislativa, che indubbiamente mira a garantire il ricambio generazionale, deve essere temperata con un altro interesse di rilevanza costituzionale, quello al conseguimento del trattamento pensionistico minimo, che trova copertura nell'articolo 38, secondo comma, Cost. ⁽⁷⁾.

Per giurisprudenza costante della Consulta il limite ordinamentale di permanenza in servizio deve essere necessariamente derogato ogni volta che il dipendente non abbia maturato il diritto al pensionamento minimo, con la conseguenza che la permanenza in servizio oltre detto limite di età deve essere garantita per il tempo strettamente necessario al raggiungimento del trattamento pensionistico minimo ⁽⁸⁾.

Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante l'affermazione della tutela del c.d. minimo pensionistico, trattandosi di un bene costituzionalmente protetto

(2) Cfr. G. PROIA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, 2024, p. 422 ss.

(3) G. PISTORE, *Prosecuzione del rapporto di lavoro oltre l'età pensionabile: nodi irrisolti e spunti di riflessione*, in LG, 2016, n. 8-9, p. 764 ss.

(4) Cfr. A. MORRONE, *Esonero dal servizio e collocamento a riposo dei dipendenti pubblici*, in M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet, 2009, tomo II, p. 389 ss.

(5) Cfr. S. PICCININNO, *Età pensionabile flessibile e cessazione del rapporto di lavoro nel sistema della riforma pensionistica del 2011*, in ADL, 2014, n. 1, p. 32 ss.

(6) Cfr. Cass., sez. un., 4 settembre 2015, n. 17589, e note di V. AMATO, *Nessun "diritto al lavoro" fino al settantesimo anno di età*, in LG, 2016, n. 2, p. 168 ss., S. PICCININNO, *Flessibilità dell'età pensionabile e prosecuzione del rapporto di lavoro dopo la riforma delle pensioni*, in ADL, 2015, n. 6, II, p. 1272 ss., M. RUSSO, *Incentivazione al proseguimento del rapporto di lavoro fino a settant'anni: chi, come e perché*, in RGL, 2016, n. 2, II, p. 206 ss., F. MAFFEI, *La permanenza in servizio fino ai settant'anni e il necessario consenso del datore di lavoro*, in RIDL, 2015, n. 4, II, p. 1166 ss. In dottrina cfr. M. MISCIONE, V. AMATO, *Pensione di vecchiaia e trattenimento in servizio*, in DPL, 2014, n. 36, p. 1903 ss. In continuità con l'indirizzo delle sezioni unite cfr. App. Genova 17 luglio 2019, con nota di G. LUCCHETTI, *Il lavoratore "pensionabile" tra libero recesso ed incentivo alla prosecuzione del rapporto*, in GI, 2020, n. 1, p. 147 ss.

(7) Cfr. C. cost. 18 giugno 1991, n. 282.

(8) Cfr. C. cost. 3 marzo 1988, n. 238.

⁽⁹⁾), mentre l'incremento del trattamento di quiescenza ⁽¹⁰⁾, il conseguimento del trattamento pensionistico massimo ⁽¹¹⁾ e di benefici ulteriori ⁽¹²⁾ non godono di copertura costituzionale secondo il costante orientamento della Consulta.

In concreto, per la Corte costituzionale, impregiudicata l'ampia discrezionalità del legislatore di fissare limiti ordinamentali di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti in ragione delle diverse esigenze dei singoli settori di appartenenza, si pongono in contrasto con l'articolo 38, secondo comma, Cost. quelle norme che non consentono ai dipendenti di rimanere in servizio fino al conseguimento del trattamento di pensione al minimo al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo ⁽¹³⁾.

2. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2025

L'articolo 1, comma 162, della legge n. 207/2024, al secondo periodo del comma 4 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, ha soppresso l'inciso «fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza», e, nell'ultima parte della stessa disposizione, ha introdotto il seguente periodo: «Per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, restano fermi i limiti ordinamentali previsti dai rispettivi settori di appartenenza che dal 1° gennaio 2025 si intendono elevati, ove inferiori, al requisito anagrafico per il raggiungimento della pensione di vecchiaia di cui al comma 6 del presente articolo».

La novella, a decorrere dal 1° gennaio 2025, modifica, innalzandoli, i limiti di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, inferiori al requisito anagrafico per il conseguimento del trattamento pensionistico di vecchiaia disciplinato dal comma 6 dell'articolo 24, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, lasciando immutati i limiti ordinamentali pari o superiori ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Cfr. C. cost. 6 marzo 2013, n. 33.

⁽¹⁰⁾ Cfr. C. cost. 18 febbraio 1992, n. 57.

⁽¹¹⁾ Cfr. C. cost. 13 giugno 2000, n. 195.

⁽¹²⁾ Cfr. C. cost. 4 luglio 1997, n. 227.

⁽¹³⁾ Cfr. C. cost. n. 33/2013, cit.

⁽¹⁴⁾ Per una disamina dell'impatto sui limiti di permanenza in servizio nel pubblico impiego ad opera dell'intera riforma pensionistica introdotta dall'art. 24 del d.l. n.

Con le modifiche introdotte dalla norma in commento si realizza un'uniformità di disciplina tra il requisito anagrafico utile per l'accesso alla pensione di vecchiaia ed i limiti ordinamentali di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti se inferiori al primo, ponendo fine al problematico rapporto tra età pensionabile e cessazione del rapporto d'impiego ⁽¹⁵⁾.

La novella impatta esclusivamente su quella disciplina di settore che prevede limiti di età di permanenza in servizio inferiori all'età pensionabile, lasciando inalterate quelle disposizioni che prevedono limiti di permanenza in servizio pari o superiori al requisito anagrafico per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Attraverso l'innalzamento dei limiti di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti al requisito anagrafico per la costituzione del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia si superano, in particolare, alcuni problemi interpretativi ed applicativi del comma 4 dell'articolo 24, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, ed in particolare viene superato il nodo interpretativo del suo impatto sui limiti ordinamentali, in parte risolto con l'introduzione del comma 5 dell'articolo 2, decreto-legge n. 101/2013, convertito con modificazione dalla legge n. 125/2013, di interpretazione autentica del comma 4 del citato articolo 24.

Il comma 5 dell'articolo 2 appena citato, oggi abrogato dall'articolo 1, comma 163, della legge n. 207/2024 in commento, imponeva espressamente all'amministrazione (*deve far cessare*) la risoluzione unilaterale del rapporto d'impiego al raggiungimento del limite ordinamentale se il dipendente aveva conseguito i requisiti necessari per la costituzione del diritto al pensionamento.

In concreto, prima delle ultime modifiche in commento, all'elevazione dei requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia non corrispondeva l'innalzamento, oggi previsto dalla novella, dei limiti ordinamentali per il collocamento in quiescenza, espressamente qualificati come insuperabili.

La disposizione imponeva un vero e proprio obbligo per le amministrazioni di risolvere il rapporto lavorativo al raggiungimento dei limiti di età previsti per i singoli comparti di appartenenza del dipendente in caso di maturazione dei requisiti di accesso al pensionamento, anche minimo, con il limite del trattenimento in servizio o per il tempo strettamente necessario per conseguire la prima decorrenza utile della pensione ove non immediata.

201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011, cfr. D. CASALE, *Il collocamento a riposo dall'impiego pubblico per limite massimo d'età, dopo la riforma pensionistica di cui all'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito con l. n. 214/2011*, in *LPA*, 2011, n. 6, p. 903 ss.

⁽¹⁵⁾ Cfr. S. PICCININNO, *Età pensionabile flessibile e cessazione del rapporto di lavoro nel sistema della riforma pensionistica del 2011*, cit.

Interpretando proprio quest'ultima disposizione la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto inderogabile il limite di età ordinamentale fissato per ciascuna amministrazione pubblica per il mantenimento in servizio dei propri dipendenti ⁽¹⁶⁾. Le uniche ipotesi di deroga che la Corte di cassazione ha ritenuto ammissibili sono quelle in cui il dipendente non matura alcun diritto ad un trattamento pensionistico minimo. In questi casi il superamento dei limiti ordinamentali è stato ritenuto necessario e la risoluzione del rapporto d'impiego ad opera dell'amministrazione deve considerarsi illegittima.

Secondo la Corte di cassazione la norma mirava a contemperare diverse esigenze: il risparmio della spesa pensionistica, da un lato, escludendo la possibilità per il dipendente di trattenimento in servizio per il conseguimento di un trattamento pensionistico ulteriore qualora ne avesse maturato già uno *a qualsiasi titolo*, e, dall'altro lato, il ricambio generazionale, garantito dall'obbligatorietà della cessazione del rapporto d'impiego al raggiungimento del limite ordinamentale.

La Corte di cassazione si rifà al costante orientamento della Consulta sulla necessaria garanzia legislativa di tutela del c.d. minimo pensionistico di cui si è detto sopra ⁽¹⁷⁾, trattandosi di un bene costituzionalmente protetto, a differenza dell'incremento del trattamento di quiescenza ⁽¹⁸⁾, del conseguimento del trattamento pensionistico massimo ⁽¹⁹⁾ e di benefici ulteriori ⁽²⁰⁾.

Ad incidere ulteriormente sui rapporti tra limiti ordinamentali ed età pensionabile è intervenuto anche l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, che ha abrogato l'istituto del trattenimento in servizio dei pubblici dipendenti e ridefinito la risoluzione unilaterale del rapporto d'impiego ⁽²¹⁾, relegando la possibilità di prosecuzione ai casi in cui il dipendente non abbia maturato alcun diritto a pensione al compimento del limite ordinamentale o del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia ⁽²²⁾.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Cass. 12 novembre 2024, n. 29183.

⁽¹⁷⁾ Cfr. C. cost. n. 33/2013, cit.

⁽¹⁸⁾ Cfr. C. cost. n. 57/1992, cit.

⁽¹⁹⁾ Cfr. C. cost. n. 195/2000, cit.

⁽²⁰⁾ Cfr. C. cost. n. 227/1997, cit.

⁽²¹⁾ Sulla conformità a Costituzione della norma citata, cfr. C. cost. 10 giugno 2016, n. 133.

⁽²²⁾ Cfr. G. PISTORE, *op. cit.*

2.1. L'abrogazione del collocamento a riposo anticipato

Ai sensi dell'articolo 1, comma 164, della legge n. 207/2024 viene abrogato anche il comma 11 dell'articolo 72, decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008.

La norma abrogata, nella sua ultima versione, riconosceva alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 la facoltà di risolvere il rapporto d'impiego ed il contratto individuale anche del personale dirigenziale con preavviso di sei mesi dalla maturazione del requisito di anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento *ex* articolo 24, commi 10 e 12, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, e comunque non prima del raggiungimento di un'età anagrafica che potesse dar luogo ad una riduzione percentuale ai sensi del comma 10 dello stesso articolo 24 citato, e, limitatamente ai dirigenti medici e del ruolo sanitario, non prima del raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età ⁽²³⁾.

La disciplina era destinata ad operare anche per i pubblici dipendenti che avessero esercitato il diritto al prolungamento o al ripristino del rapporto d'impiego anche oltre i limiti ordinamentali oppure che avessero beneficiato del riconoscimento del migliore trattamento pensionistico qualora fossero stati sospesi dal servizio o dalla funzione o, comunque, dall'impiego, o in caso di richiesta di collocamento anticipato in quiescenza a seguito di procedimento penale poi conclusosi con sentenza irrevocabile di proscioglimento o con decreto di archiviazione ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge n. 350/2003.

Il collocamento a riposo anticipato doveva essere motivato con riferimento alle esigenze organizzative ed ai criteri di scelta applicati e senza pregiudizio per la funzionale erogazione dei servizi, per espressa previsione legislativa introdotta dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, di modifica del comma 11 del citato articolo 72.

Per costante orientamento della giurisprudenza di legittimità la motivazione del collocamento in quiescenza anticipato, anche prima dell'intervento novellatore che l'ha resa obbligatoria, è stata ritenuta imprescindibile e funzionale al controllo di legalità circa l'appropriatezza della risoluzione del rapporto rispetto alla finalità di riorganizzazione perseguita, soprattutto in assenza di un atto organizzativo. Per la Corte di cassazione la mancanza della motivazione viola i principi di buona fede e correttezza che devono improntare la fase esecutiva del rapporto d'impiego e quelli di imparzialità e buon andamento della PA ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Cfr. F. CARINCI, *Inseguendo il legislatore: la legge 6.8.2008, n. 133*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008*, Ipsoa, 2009, p. X ss.

⁽²⁴⁾ Cfr. Cass. 16 luglio 2017, n. 20396.

Secondo la condivisibile impostazione di una parte della dottrina, la facoltà accordata alle amministrazioni pubbliche di risolvere il rapporto d'impiego in anticipo rispetto al limite di età di permanenza in servizio integrava una causa giustificatrice di recesso per ragioni oggettive ⁽²⁵⁾, non assimilabile al recesso *ad nutum* ⁽²⁶⁾.

2.2. Il trattenimento in servizio oltre il limite ordinamentale

Il comma 165 dell'articolo 1 della legge n. 207/2024 in commento (re)introduce l'istituto del trattenimento in servizio facoltativo oltre il limite ordinamentale, di durata massima fino al compimento del settantesimo anno di età, disciplinando espressamente i presupposti e le condizioni di operatività.

Il trattenimento in servizio trova origine nell'articolo 16 del decreto legislativo n. 503/1992 che aveva introdotto la facoltà per il pubblico dipendente di permanere in servizio, previa espressa richiesta, per altri due anni oltre il limite ordinamentale ⁽²⁷⁾.

In origine si trattava di un vero e proprio diritto potestativo riconosciuto *ex lege* al dipendente. Secondo la giurisprudenza di legittimità, l'esercizio tempestivo del diritto, prima del raggiungimento del limite di età di permanenza in servizio, imponeva all'amministrazione un vero e proprio obbligo di prosecuzione del rapporto ⁽²⁸⁾.

La richiesta, infatti, non era assoggettata ad alcun vaglio né ad una ponderazione di altri interessi da parte dell'amministrazione pubblica destinataria della richiesta.

L'articolo 16 citato era stato di seguito integrato dall'articolo 1-*quater* del decreto-legge n. 136/2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 186/2004, consentendo il trattenimento sino al settantesimo anno di età. Quest'ultima previsione, poi abrogata dall'articolo 33 del decreto-legge n. 223/2006, convertito con

⁽²⁵⁾ Cfr. S. FERRARIO, *La risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro del personale pubblico con quaranta anni di anzianità contributiva ex art. 72 del D.L. n. 112/2008: natura e disciplina*, in *LPA*, 2010, n. 3-4, p. 657 ss.

⁽²⁶⁾ Cfr. A. VELTRI, *Gli altri casi di estinzione del rapporto di lavoro pubblico*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2020, p. 3635 ss. Ad escludere la possibilità di recesso *ad nutum* è anche Cass. 19 ottobre 2020, n. 22674.

⁽²⁷⁾ Cfr. C. DI CARLUCCIO, *Il trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici (e dei professori universitari in particolare): l'applicazione giurisprudenziale dopo il d.l. n. 112/2008*, in *RIDL*, 2011, n. 1, II, p. 235 ss.

⁽²⁸⁾ Cfr. Cass. 10 giugno 2008, n. 15337.

modificazioni dalla legge n. 248/2006, aveva modificato radicalmente la posizione giuridica del dipendente interessato al trattenimento in servizio, inserendo la facoltà dell'amministrazione di accogliere la richiesta in base alle proprie esigenze ed in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente.

Con l'articolo 72, commi 7-10, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, viene nuovamente modificato l'istituto del trattenimento in servizio con la reintroduzione della facoltà dell'amministrazione di accoglimento della richiesta di permanenza in servizio e con la fissazione dell'arco temporale utile per la presentazione della domanda di trattenimento ⁽²⁹⁾. Ai sensi dell'articolo 9, comma 31, del decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, il trattenimento in servizio dal 1° gennaio 2011 è stato relegato nell'ambito delle facoltà assunzionali delle amministrazioni consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale.

L'articolo 16 citato è stato definitivamente abrogato dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014 ⁽³⁰⁾.

Appare utile mettere in evidenza che ai sensi dell'articolo 164-*bis* della legge n. 213/2023, introdotto dall'articolo 4, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 215/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 18/2024, per far fronte alle esigenze di formazione e tutoraggio del personale assunto e dei medici con contratto di formazione specialistica, nonché allo specifico fine di fronteggiare la grave carenza di personale, le aziende del Servizio sanitario nazionale, fino al 31 dicembre 2025, possono trattenere in servizio, su istanza degli interessati, i dirigenti medici e sanitari dipendenti del Servizio sanitario nazionale, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 15-*nonies* del decreto legislativo n. 502/1992 ⁽³¹⁾, fino al compimento del settantaduesimo anno di età e comunque non oltre la predetta data del 31 dicembre 2025. Si tratta di norma speciale, dettata da esigenze specifiche, destinata ad operare per un arco temporale circoscritto.

Merita, inoltre, dare rilievo ad una ulteriore novità legislativa intervenuta proprio in ambito sanitario.

⁽²⁹⁾ Per la qualificazione dell'opzione in esame in termini di diritto soggettivo condizionato cfr. Cass. 16 ottobre 2017, n. 24372.

⁽³⁰⁾ Per una ricostruzione della disciplina intervenuta sull'istituto del trattenimento in servizio cfr. anche M. GNES, *Trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici e contenimento della spesa*, in *GDA*, 2013, n. 10, p. 1002 ss.

⁽³¹⁾ Per una ricostruzione storica della norma citata, cfr. A. BOSCATI, *Il collocamento a riposo d'ufficio della dirigenza medica e la prosecuzione del rapporto di lavoro*, in *GDA*, 2021, n. 2, p. 240 ss., ed anche E.N. FRAGALE, *Il collocamento a riposo dei dirigenti del SSN dopo il collegato lavoro*, in *LG*, 2011, n. 10, p. 1002 ss.

L'articolo 1, comma 166, della legge n. 207/2024 in commento ha modificato il comma 164 dell'articolo 1 della legge n. 213/2023, sostituendo le parole: «gli infermieri del Servizio sanitario nazionale» con le seguenti: «gli esercenti le professioni sanitarie disciplinate dalla legge 1° febbraio 2006, n. 43, dipendenti del Servizio sanitario nazionale».

In concreto, l'articolo 1, comma 164, della legge n. 213/2023 disciplina la facoltà di presentazione della domanda di autorizzazione al trattenimento in servizio anche oltre il limite del quarantesimo anno di servizio effettivo e comunque non oltre il settantesimo anno di età. Detta facoltà, prima della modifica, era riconosciuta ai dirigenti medici e sanitari del Servizio sanitario nazionale ed ai soli infermieri. Con la modifica in commento la facoltà di presentare domanda di autorizzazione al trattenimento in servizio anche oltre il quarantesimo anno di età è stata estesa a tutte le figure professionali sanitarie disciplinate dalla legge n. 43/2006 dipendenti del Servizio sanitario nazionale. Si tratta delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione.

2.3. Il nuovo trattenimento in servizio introdotto dalla legge di bilancio 2025

La novella in commento reintroduce l'istituto del trattenimento in servizio ancorandolo, innanzitutto, ad un presupposto oggettivo, la sussistenza di esigenze organizzative non altrimenti assolvibili, come quelle di tutoraggio ed affiancamento dei neoassunti e di funzionamento dell'apparato amministrativo; obbliga l'amministrazione ad una preventiva valutazione di necessità del trattenimento in servizio del personale interessato e stabilisce i parametri di scelta dei dipendenti cui prolungare la permanenza in servizio.

Precondizione per l'operare del trattenimento in servizio è la manifestazione di disponibilità da parte del personale interessato. La novella in commento nulla stabilisce sulle forme di manifestazione della disponibilità da adottare né sui tempi della loro comunicazione. Troveranno applicazione, di conseguenza, i principi generali sanciti dagli articoli 1334 e 1335 c.c. per gli atti unilaterali recettizi. Pertanto, la comunicazione della manifestazione di disponibilità al trattenimento in servizio sarà valida, efficace e vincolante nel momento in cui giunge all'indirizzo dell'amministrazione di appartenenza se, ovviamente, ciò avvenga prima del raggiungimento del limite di età di permanenza in servizio.

In questa rinnovata versione dell'istituto in commento non è riconosciuto alcun diritto potestativo in capo al dipendente interessato. Il nuovo modello di trattenimento in servizio in esame, infatti, è facoltativo e, soprattutto, subordinato alla ricorrenza di obiettive esigenze dell'amministrazione.

Ciò che legittima il ricorso al trattenimento in servizio è la sussistenza di oggettive esigenze di funzionamento (*funzionali*) dell'amministrazione non altrimenti fronteggiabili. Ne consegue che il trattenimento in servizio in commento rappresenta un rimedio residuale ed al contempo indispensabile per garantire la continuità dell'azione amministrativa ed il funzionamento di un apparato amministrativo. Il carattere residuale di questo modello di trattenimento in servizio per come congegnato dal legislatore della novella in commento si ricava dall'inciso *non diversamente assolvibili* riferito alle esigenze funzionali. Tanto presuppone che, prima di fare ricorso al trattenimento in servizio, l'amministrazione interessata dovrà percorrere tutte le possibili alternative per contravvenire e porre rimedio alla disfunzione organizzativa. Il trattenimento in servizio, in sostanza, è stato configurato come *extrema ratio*.

Al contempo, sempre dalla qualificazione *non diversamente assolvibili* delle esigenze funzionali dell'amministrazione si ricava il carattere indispensabile dell'istituto in esame. In concreto, il trattenimento in servizio dovrà rappresentare l'unico rimedio concretamente esperibile in quel dato momento storico per fronteggiare e porre rimedio ad una possibile stasi dell'azione amministrativa.

Il trattenimento in servizio in esame deve apprezzarsi anche sotto il profilo della utilità ed adeguatezza a porre rimedio ai problemi di funzionamento dell'amministrazione. Tanto si ricava da quella parte della disposizione in commento in cui è demandata all'amministrazione una valutazione di merito circa la necessità di *continuare ad avvalersi* del personale da trattenere in servizio.

Pur dovendo dare atto del ristretto ambito operativo dell'istituto in esame in ragione di tutto quanto appena precisato, deve comunque ritenersi che le ipotesi di ricorso legittimo al trattenimento in servizio non sono tassative né rappresentano un *numerus clausus*. Facendo, il legislatore, generico riferimento ad una categoria astratta, le esigenze organizzative non altrimenti fronteggiabili, la casistica che in concreto potrebbe abilitare l'amministrazione all'adozione del rimedio in esame è varia e dipende dall'assetto organizzativo di ciascuna amministrazione in un dato momento storico. Ne consegue che il riferimento legislativo a specifiche mansioni ed attività (lo *svolgimento di attività di tutoraggio e di affiancamento ai neoassunti*) che legittimano l'adozione del trattenimento in servizio è meramente esemplificativo e non esaustivo. Tale conclusione si ricava dalla portata letterale della particella aggiuntiva *anche* utilizzata dal legislatore nel primo periodo della disposizione in commento. Questa parte della norma in esame ricalca la parte iniziale del primo periodo dell'articolo 164-*bis* della legge n. 213/2023 di disciplina del trattenimento in servizio in deroga in ambito sanitario di cui si è detto sopra, in cui è stabilito: «Anche al fine di fare fronte alle esigenze di formazione e tutoraggio del personale assunto».

I parametri di scelta del personale da trattenere in servizio sono individuati dal legislatore nelle esigenze organizzative non diversamente assolvibili e nel merito dei dipendenti interessati. Pertanto, la scelta dell'amministrazione del personale da trattenere in servizio dovrà necessariamente ricadere su quelle figure professionali oggettivamente in grado di contravvenire e porre rimedio ad una disfunzione organizzativa provocata, evidentemente, dal collocamento in quiescenza di unità di personale al raggiungimento del limite ordinamentale. Detta scelta, conseguentemente, dovrà essere operata tenendo conto delle competenze professionali, dell'esperienza acquisita e della peculiare attitudine allo svolgimento di determinate attività e mansioni necessarie ed indispensabili a garantire la continuità dell'azione amministrativa. Tra più interessati, pertanto, andrà scelto quello maggiormente adeguato in base ad una valutazione meritocratica che non potrà prescindere da una comparazione di tutti i titoli acquisiti e delle esperienze maturate nel settore specifico in cui si manifesta la necessità di dare continuità all'azione amministrativa.

Il legislatore, inoltre, pone un limite oggettivo pari al 10% delle facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente per il legittimo ricorso al trattenimento in servizio in commento. Ne consegue che detto istituto incide sostanzialmente sulle nuove assunzioni restringendone il numero ⁽³²⁾.

Per quel che riguarda l'ambito soggettivo di operatività del nuovo trattenimento in servizio occorre mettere in evidenza che la novella in commento si rivolge sia al personale dipendente con rapporto di pubblico impiego privatizzato che al personale dipendente di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 165/2001. Viene escluso da questa disposizione il personale delle magistrature, degli avvocati e procuratori dello Stato e del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

A differenza di quanto stabilito in passato, il limite di durata massima dell'attuale trattenimento in servizio è fissato al raggiungimento del settantesimo anno di età.

3. Considerazioni conclusive

Le modifiche passate in rassegna sembrano orientate verso la sola tutela di esigenze organizzative e funzionali delle amministrazioni pubbliche a discapito delle nuove assunzioni. Si tratta di scelte che si pongono in discontinuità con le più recenti riforme, quasi tutte indirizzate a garantire il ricambio generazionale e l'occupazione giovanile. A ben vedere, infatti, l'obbligatorietà del collocamento in quiescenza dei pubblici dipendenti al raggiungimento del limite ordinamentale

⁽³²⁾ Cfr. M. GNES, *op. cit.*

disciplinato per i diversi comparti di appartenenza, l'abrogazione del trattenimento in servizio ⁽³³⁾, la possibilità di risolvere in anticipo il rapporto al raggiungimento del requisito contributivo sono tutte scelte poste a garanzia del turnover.

Si tratta di una vera e propria inversione di rotta rispetto al recente passato. La novella introdotta dall'articolo 1, comma 162, della legge n. 207/2024, inoltre, facendo coincidere i limiti ordinamentali con l'età pensionabile, pur avendo l'inegabile pregio di superare i problemi interpretativi ed applicativi della riforma sull'innalzamento del requisito anagrafico di accesso al pensionamento, ha come conseguenza un aumento di spesa gravante sulle singole amministrazioni. In effetti, con l'innalzamento del limite di permanenza in servizio all'età pensionabile si avrà un immediato risparmio di spesa per l'erogazione dei trattamenti pensionistici di quei dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso al pensionamento minimo che sarebbero stati collocati in quiescenza al raggiungimento del limite ordinamentale. Ma il costo di questa scelta ricadrà sulle singole amministrazioni per l'erogazione delle retribuzioni maggiormente consistenti spettanti ai dipendenti più anziani trattenuti in servizio rispetto a quelle che avrebbero erogato ai neo-assunti in caso di turnover ⁽³⁴⁾.

4. Bibliografia essenziale

- AMATO V. (2016), *Nessun "diritto al lavoro" fino al settantesimo anno di età*, in LG, n. 2, pp. 168-175
- BOSCATI A. (2021), *Il collocamento a riposo d'ufficio della dirigenza medica e la prosecuzione del rapporto di lavoro*, in GDA, n. 2, pp. 240-251
- CARINCI F. (2009), *Inseguendo il legislatore: la legge 6.8.2008, n. 133*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008*, Ipsoa
- CASALE D. (2011), *Il collocamento a riposo dall'impiego pubblico per limite massimo d'età, dopo la riforma pensionistica di cui all'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito con l. n. 214/2011*, in LPA, n. 6, pp. 903-934
- DI CARLUCCIO C. (2011), *Il trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici (e dei professori universitari in particolare): l'applicazione giurisprudenziale dopo il d.l. n. 112/2008*, in RIDL, n. 1, II, pp. 235-265

⁽³³⁾ Cfr. C. cost. n. 133/2016, cit.

⁽³⁴⁾ Cfr. M. GNES, *op. cit.*

- FERRARIO S. (2010), *La risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro del personale pubblico con quaranta anni di anzianità contributiva ex art. 72 del D.L. n. 112/2008: natura e disciplina*, in *LPA*, n. 3-4, pp. 657-676
- FRAGALE E.N. (2011), *Il collocamento a riposo dei dirigenti del SSN dopo il collegato lavoro*, in *LG*, n. 10, pp. 1002-1010
- GNES M. (2013), *Trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici e contenimento della spesa*, in *GDA*, n. 10, pp. 1002-1010
- LUCCHETTI G. (2020), *Il lavoratore "pensionabile" tra libero recesso ed incentivo alla prosecuzione del rapporto*, in *GI*, n. 1, pp. 147-150
- MAFFEI F. (2015), *La permanenza in servizio fino ai settant'anni e il necessario consenso del datore di lavoro*, in *RIDL*, n. 4, II, pp. 1166-1174
- MISCIONE M., AMATO V. (2014), *Pensione di vecchiaia e trattenimento in servizio*, in *DPL*, n. 36, pp. 1903-1912
- MORRONE A. (2009), *Esonero dal servizio e collocamento a riposo dei dipendenti pubblici*, in M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet, tomo II
- PICCININNO S. (2014), *Età pensionabile flessibile e cessazione del rapporto di lavoro nel sistema della riforma pensionistica del 2011*, in *ADL*, n. 1, pp. 32-49
- PICCININNO S. (2015), *Flessibilità dell'età pensionabile e prosecuzione del rapporto di lavoro dopo la riforma delle pensioni*, in *ADL*, n. 6, II, pp. 1272-1282
- PISTORE G. (2016), *Prosecuzione del rapporto di lavoro oltre l'età pensionabile: nodi irrisolti e spunti di riflessione*, in *LG*, n. 8-9, pp. 764-776
- PROIA G. (2024), *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam
- RUSSO M. (2016), *Incentivazione al proseguimento del rapporto di lavoro fino a settant'anni: chi, come e perché*, in *RGL*, n. 2, II, pp. 206-219
- VELTRI A. (2020), *Gli altri casi di estinzione del rapporto di lavoro pubblico*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet

L'accertamento delle condizioni di disabilità e di invalidità previdenziali

di Stefano Rossi

Abstract – La legge di bilancio 2025, con l'art. 1, commi 167-168, introduce due misure transitorie nel d.lgs. n. 62/2024 (c.d. riforma della disabilità) finalizzate alla semplificazione degli accertamenti sanitari delle persone con patologie oncologiche e per il riconoscimento dell'invalidità e dell'incapacità nella fase di sperimentazione della riforma. Le misure introdotte, tuttavia, evidenziano alcune criticità applicative anche in vista dell'approvazione del regolamento ministeriale, entro il 30 novembre 2026, sull'individuazione delle particolari condizioni patologiche non reversibili, nonché sulla composizione delle nuove Unità di valutazione di base. Da un lato, dunque, si è voluto, correttamente, valorizzare l'esigenza di semplificazione per quanto concerne la certificazione della disabilità, dall'altro, però, affiorano evidenti profili problematici legati alla genericità delle disposizioni, alla perdurata mancanza di linee guida nazionali e all'indicazione di precisi livelli essenziali di assistenza.

Abstract – The Budget Act 2025, with Art. 1, §§ 167-168, introduces two transitional measures in Legislative Decree No. 62/2024 (the so-called disability reform) aimed at simplifying the health assessments of persons with oncological pathologies and for the recognition of disability and incapacity in the experimental phase of the reform. The measures introduced, however, show some application criticalities also in view of the approval of the ministerial regulation, by 30 November 2026, on the identification of special non-reversible pathological conditions, as well as on the composition of the new Basic Assessment Units. On the one hand, therefore, the need for simplification with regard to the certification of disability has been correctly emphasised; on the other hand, however, clear problematic profiles emerge linked to the vagueness of the provisions, to the continuing lack of national guidelines and to the indication of precise essential levels of assistance.

Sommario: 1. L'accertamento delle condizioni di disabilità e di invalidità previdenziale: il quadro normativo. – 2. Le visite di revisione delle prestazioni riconosciute ai

soggetti con patologie oncologiche. – 3. Semplificazione dei procedimenti di accertamento sanitario per l'invalidità e l'inabilità. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia essenziale.

1. L'accertamento delle condizioni di disabilità e di invalidità previdenziale: il quadro normativo

I commi 167-168 dell'articolo 1 della legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025) inseriscono all'interno del decreto legislativo n. 62/2024 (c.d. riforma della disabilità) due misure transitorie legate essenzialmente alla fase sperimentale della riforma.

In particolare, il comma 167 prevede che le visite di revisione dei soggetti con patologie oncologiche possano essere svolte sulla base della documentazione prodotta dal richiedente; mentre il comma 168 stabilisce che le condizioni di invalidità e di inabilità debbano essere accertate nell'ambito di una unica visita medica.

Al fine di esaminare le suddette disposizioni, anche per evidenziare le criticità legate alla riforma della disabilità, di rilevante impatto sociale, è opportuno ripercorrere le fasi salienti dell'iter legislativo avviato con la legge delega n. 227/2021. Il decreto legislativo n. 62/2024, in attuazione alla citata legge delega, ha profondamente riformato il sistema di tutela delle persone disabili, determinando, in primo luogo, un significativo cambio di paradigma nella concezione della disabilità, fondato sulla presunzione di capacità piuttosto che di incapacità; mirando, in secondo luogo, a garantire la piena partecipazione delle persone con disabilità nelle decisioni che le riguardano.

In sintesi, i punti chiave della riforma sono: una nuova definizione della condizione di disabilità e di accertamento della stessa; l'affidamento all'Inps dell'esclusiva competenza medico-legale sulla “valutazione di base” della condizione di disabilità; l'adozione della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute – *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) – congiuntamente alla versione adottata in Italia della Classificazione internazionale delle malattie *International Classification of Diseases* (ICD) – dell'Organizzazione mondiale della sanità; l'unificazione in un'unica procedura, ai sensi della legge n. 104/1992, degli accertamenti della condizione di invalidità civile, cecità civile, sordità, sordocecità, disabilità ai fini dell'inclusione scolastica ai sensi del decreto legislativo n. 66/2017, disabilità ai fini dell'inclusione lavorativa ai sensi della legge n. 68/1999; una successiva “valutazione multidimensionale” della disabilità, che prevede la realizzazione di un progetto personalizzato e partecipato.

L'articolo 33, comma 1, del decreto legislativo n. 62/2024 ha inizialmente previsto un periodo di sperimentazione relativo a tutto l'anno 2025, nelle province individuate dall'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 71/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2024 (Brescia; Catanzaro; Firenze; Forlì-Cesena; Frosinone; Perugia; Salerno; Sassari; Trieste); mentre l'articolo 9, comma 7-*bis*, del decreto legislativo n. 71/2024 ha circoscritto la sperimentazione dei nuovi criteri per l'accertamento della disabilità alle patologie dei disturbi dello spettro autistico, del diabete di tipo 2 e della sclerosi multipla, rinviando la definizione dei criteri per l'accertamento di tali disabilità a un regolamento da adottare con decreto del Ministro della salute, di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di disabilità e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Inoltre, ai sensi dell'articolo 33, comma 3, del decreto citato, le modalità della procedura di sperimentazione, nonché la verifica dei suoi esiti, sono stati stabiliti con il regolamento ministeriale, decreto 12 novembre 2024, n. 197.

Sempre sul fronte della fase di sperimentazione, i commi 1 e 3 dell'articolo 19-*quater* del decreto-legge n. 202/2024 (c.d. decreto milleproroghe 2025) hanno esteso, a decorrere dal 30 settembre 2025, gli ambiti territoriali ad ulteriori province, secondo un principio di differenziazione geografica tra Nord, Sud e centro Italia e di differenziazione di dimensioni territoriali (Alessandria; Lecce; Genova; Isernia; Macerata; Matera; Palermo; Teramo; Vicenza; Provincia Autonoma di Trento; Aosta). La disposizione ha altresì aggiornato l'elenco delle patologie interessate dalla sperimentazione dei nuovi criteri di valutazione di base, includendo anche le disabilità connesse all'artrite reumatoide, alle cardiopatie, alle broncopatie e alle malattie oncologiche. I criteri di accertamento delle nuove patologie saranno stabiliti con regolamento da adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 15/2025, tenendo conto delle differenze di sesso e di età e nel rispetto dei principi e criteri di cui al decreto legislativo n. 62/2024.

Il comma 2 dell'articolo 19-*quater*, decreto-legge n. 202/2024, ha rinviato dal 1° gennaio 2026 al 1° gennaio 2027 l'entrata in vigore della riforma sulla disabilità. Pertanto, la fase di sperimentazione di cui all'articolo 33, commi 1 e 2, iniziata il 1° gennaio 2025, si concluderà il 31 dicembre 2026.

Coerentemente, il medesimo comma ha aggiornato i termini previsti dal decreto legislativo n. 62/2024 per una serie di adempimenti normativi.

In particolare, il regolamento del Ministro della salute di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 62/2024, con cui si deve provvedere all'aggiornamento delle definizioni, dei criteri e delle modalità della valutazione di base, dovrà essere adottato entro il 30 novembre 2026; è garantito il mantenimento dei diritti riconosciuti dalla disciplina attualmente in vigore fino al 31 di-

cembre 2026; sono fatte salve le prestazioni, i servizi, le agevolazioni e i trasferimenti monetari già erogati o dei quali sia comunque stata accertata la spettanza entro il 31 dicembre 2026, in materia di invalidità civile, di cecità civile, di sordità, di sordocecità e per quanto disposto dalla legge n. 104/1992; le disposizioni previgenti all'entrata in vigore della riforma trovano applicazione alle istanze di accertamento presentate entro la data del 31 dicembre 2026; alle revisioni e alle revoche delle prestazioni già riconosciute si applicano, anche nei territori soggetti alla sperimentazione, fino al 31 dicembre 2026, le condizioni di accesso e i sistemi valutativi attualmente in vigore.

Per quanto riguarda la fase relativa alla valutazione multidimensionale e all'elaborazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato, il diritto a richiederlo è riconosciuto anche in favore di coloro che sono in possesso di una certificazione ai sensi della legge n. 104/1992, rilasciata prima della data del 1° gennaio 2027, senza effettuare la valutazione di base. Infine, le disposizioni sul progetto di vita personalizzato e partecipato, anche in tal caso senza preventiva valutazione di base (messaggio Inps n. 766/2025), si applicano ai procedimenti per il progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge n. 328/2000, in corso alla data del 1° gennaio 2027.

2. Le visite di revisione delle prestazioni riconosciute ai soggetti con patologie oncologiche

In questo susseguirsi di provvedimenti legislativi, i cui termini di vigenza sono stati nel tempo prorogati, si inserisce la modifica (provvisoria) di cui all'articolo 1, comma 167, della legge di bilancio 2025, che ha introdotto, in materia di revisione, dopo il comma 3 dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 62/2024, il comma 3-*bis*, il quale stabilisce che «fino al 31 dicembre 2025, le visite di revisione delle prestazioni già riconosciute ai soggetti con patologie oncologiche sono eseguite ai sensi dell'art. 29-*ter* del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con mod., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ferma restando la facoltà dell'istante di chiedere la visita diretta».

Come in precedenza ricordato, il termine del 31 dicembre 2025 è stato prorogato al 31 dicembre 2026 dall'articolo 19-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 202/2024, inserito in sede di conversione dalla legge n. 15/2025.

La norma, dunque, fa riferimento alle prestazioni “già riconosciute” per patologie oncologiche, quindi, alla generalità degli accertamenti sanitari relativi a patologie neoplastiche effettuati prima del 1° gennaio 2025 su tutto il territorio nazionale, comprese le attuali nove province in cui è prevista la sperimentazione della valutazione di base (Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste).

In attuazione al citato articolo 29-*ter*, gli accertamenti di revisione di soggetti con patologie oncologiche devono essere definiti sugli atti in tutti i casi in cui la documentazione sanitaria allegata consenta una valutazione obiettiva (messaggio Inps n. 1060/2023). L'attuale processo di revisione sanitaria prevede, in via preliminare, l'invio all'interessato di una comunicazione con l'invito a trasmettere, entro 40 giorni dal ricevimento della richiesta, la documentazione utile a definire sugli atti l'accertamento sanitario. Una volta pervenuta la documentazione sanitaria, la Commissione deve, quindi, procedere prioritariamente alla valutazione sugli atti, anche sulla base di tutti gli elementi già precedentemente acquisiti al fascicolo sanitario elettronico. Tenuto conto che il comma 3-*bis* in argomento fa salva la facoltà degli interessati di richiedere la visita diretta, l'interessato può, entro lo stesso termine di 40 giorni, farne espressa richiesta, a mezzo posta elettronica ordinaria o posta elettronica certificata, al Centro Medico Legale di competenza. L'Inps ha altresì precisato che, qualora non pervenga ulteriore documentazione sanitaria o indicazione da parte dell'interessato della preferenza di visita diretta, la Commissione medica può, comunque, procedere alla definizione sugli atti sulla base della documentazione in suo possesso, qualora ritenuta sufficiente per la formulazione del giudizio medico-legale.

Per quanto concerne le revisioni delle patologie di soggetti non oncologici, anche in tal caso, trova applicazione, sino al 31 dicembre 2026, la medesima disciplina di cui all'articolo 29-*ter* citato per espresso richiamo fatto dall'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 62/2024.

L'estensione della semplificazione procedimentale delle visite mediche di revisione, anche per soggetti non affetti da patologie oncologiche, trova la propria ratio nello spirito della riforma della disabilità. Il decreto, infatti, valorizzando la fase sanitaria con la valutazione di base, esclude che l'accertamento sanitario abbia una scadenza, salvo casi eccezionali che dovranno essere stabiliti dal regolamento ministeriale di cui all'articolo 12, comma 2, lettera *d*. In tal modo, come già sostenuto dall'Istituto (messaggi Inps n. 3315/2021, n. 3574/2022 e n. 77/2024), la revisione dovrà essere evitata in presenza di patologie cronico-degenerative o eventualmente limitata ai soli casi in cui, alla luce delle attuali conoscenze mediche (e non dei possibili futuri progressi della scienza medica), sia prevedibile in concreto (e non meramente in ipotesi) un miglioramento della condizione di salute.

Con il messaggio n. 1060/2023, l'Inps ebbe infatti modo di evidenziare che gli accertamenti effettuati da specialisti possono essere messi in dubbio solo in presenza di elementi oggettivi che inducono a considerarli non veritieri nel presupposto generale per il quale il certificato redatto da un medico pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio ha valore di atto pubblico, facente fede sino a querela di falso in ordine ai fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua

presenza e in ordine al contenuto intrinseco delle dichiarazioni che gli sono state rese.

A tal proposito anche la Commissione medica superiore (CMS) precisò che, in materia di revisioni, la rivedibilità del verbale sanitario deve essere prevista esclusivamente nei casi in cui sussistano effettive possibilità di miglioramento del quadro anatomico-funzionale, tali da comportare ipotesi di un futuro diverso giudizio medico-legale.

3. Semplificazione dei procedimenti di accertamento sanitario per l'invalidità e l'inabilità

Il comma 168 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2025, con l'introduzione dell'articolo 33-*bis* nel decreto legislativo n. 62/2024, ha regolamentato e semplificato, per l'anno 2025, il procedimento di accertamento sanitario in caso di "contestuale" attivazione del procedimento di accertamento dell'invalidità assistenziale, ai sensi della legge n. 104/1992 e della legge n. 68/1999, per le prestazioni di invalidità civile, cecità civile, sordità, sordocecità e disabilità, e previdenziale, ai sensi degli articoli 1, 2, 5 e 6 della legge n. 222/1984 e dell'articolo 1, comma 8, del decreto legislativo n. 503/1992, per le prestazioni di invalidità e inabilità.

È opportuno precisare che l'articolo 19-*quater* del decreto-legge n. 202/2024 non ha specificatamente prorogato la misura prevista dal nuovo articolo 33-*bis*, ma ha esteso l'intera fase di sperimentazione sino al 31 dicembre 2026. Ne consegue che anche l'accertamento sanitario contestuale per il riconoscimento delle suddette provvidenze andrà ancorato a quest'ultima scadenza. Dal 1° gennaio 2027, infatti, si dovrà avviare, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 62/2024, attraverso il certificato medico introduttivo, il procedimento unitario di valutazione di base volto al riconoscimento della condizione di disabilità, che comprende ogni accertamento dell'invalidità civile previsto dalla normativa vigente. Nella prima parte del comma 168, si prevede che in caso di contestuale presentazione di un'istanza relativa all'accertamento di minorazioni civili (ivi comprese cecità civile, sordità e sordocecità) o di condizioni di disabilità e di un'istanza relativa all'accertamento delle condizioni di invalidità o inabilità previdenziali (inerenti, queste ultime, al riconoscimento di trattamenti di natura previdenziale e non assistenziale, come precisato nella relazione di accompagnamento alla legge di bilancio 2025), l'Inps è tenuto ad effettuare l'accertamento dei requisiti sanitari in un'unica visita, integrando, ove necessario (a seconda degli specifici accertamenti in oggetto), la composizione della Commissione medica.

Nella seconda parte del comma in argomento, invece, si stabilisce che le disposizioni del primo periodo si applicano anche alle visite di revisione delle prestazioni già riconosciute, programmate dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, a condizione che l'intervallo temporale tra i due accertamenti non sia superiore a tre mesi.

La norma concerne anche gli ambiti territoriali in cui, già nell'anno 2025, si applica in via sperimentale il procedimento valutativo di base. Negli anni 2025-2026, in tutto il territorio nazionale, dunque, si deve procedere a effettuare una visita sanitaria unica, valida sia per il riconoscimento dell'invalidità o dell'inabilità previdenziale, sia per il procedimento valutativo di base.

Dal punto di vista procedurale, l'Inps con il messaggio n. 188/2025, ha distinto le ipotesi della convocazione a visita diretta assistenziale da quella della revisione delle prestazioni già riconosciute. Nel primo caso, prima di procedere alla convocazione, si dovrà verificare se in capo all'interessato pende anche la calendazzazione di altre visite mediche, consentendo, in tal modo, nei termini previsti dalla vigente normativa previdenziale, di programmare un'unica visita medica. Nel secondo caso, invece, si dovrà procedere ad un'unica visita per entrambe le revisioni il cui intervallo temporale non superi i tre mesi. Se l'interessato si avvale dell'accertamento per atti secondo la previsione dell'articolo 29-ter citato, la Commissione – precisa l'Inps – dovrà redigere due distinti verbali sanitari. Stessa modalità dovrà essere rispettata anche per la visita medica diretta, i cui verbali sanitari saranno redatti in composizione collegiale per l'ambito assistenziale, in composizione monocratica per quello previdenziale.

In ogni caso è opportuno che la visita diretta, effettuata a qualsiasi titolo per l'accertamento del diritto a una prestazione o a un beneficio di natura assistenziale in favore di un disabile in età lavorativa, deve essere corredata da una accurata anamnesi lavorativa, tale da potere supportare il giudizio medico-legale anche in caso di una contestuale o immediatamente successiva valutazione di natura previdenziale.

Il duplice accertamento, inoltre, deve effettuarsi con la massima urgenza in caso di domanda di invalidità civile o ai sensi della legge n. 104/1992, presentata da pazienti oncologici, al fine di rispettare la tempistica dettata dall'articolo 6 del decreto-legge n. 4/2006.

4. Considerazioni conclusive

Le misure introdotte dai commi 167-168 della legge di bilancio 2025 si sono rese necessarie per poter gestire al meglio la fase transitoria; tuttavia, le stesse presentano alcune criticità applicative, anche in vista dell'entrata in vigore della riforma della disabilità prevista per il 1° gennaio 2027.

Preliminarmente, è necessario precisare che la proroga disposta dal decreto-legge n. 202/2024 ha evidenziato le difficoltà operative della fase di sperimentazione, con evidenti riflessi sulle tutele dei soggetti disabili.

In particolare, pur apprezzando la semplificazione delle procedure per la visita medica di revisione per i soggetti affetti da patologie oncologiche prevista dal comma 167 in commento, resta aperto il nodo sui contenuti del regolamento ministeriale di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 62/2024, che dovrà essere adottato entro il 30 novembre 2026. Nello specifico, infatti, il comma 2 prevede che il regolamento debba stabilire i criteri per accertare se le compromissioni sono di lunga durata (lettera *b*); fermi restando i casi di esonero già stabiliti dalla normativa vigente, l'elenco delle particolari condizioni patologiche, non reversibili, per le quali sono esclusi i controlli nel tempo (lettera *c*); i criteri per stabilire gli eccezionali casi nei quali la revisione della condizione di disabilità è ammessa al termine della scadenza indicata nel certificato di cui all'articolo 6, comma 7, di regola dopo due anni e secondo procedimenti semplificati fondati anche sull'impiego della telemedicina o sull'accertamento agli atti (lettera *d*). Da una prima lettura dei suddetti criteri direttivi nell'adozione del regolamento, emerge, dunque, l'esigenza di limitare e circoscrivere la rivedibilità delle condizioni oncologiche dei soggetti tutelati dalla normativa. Tale finalità dovrà inoltre essere considerata anche per quanto concerne l'individuazione degli eccezionali casi in cui il richiedente può chiedere l'accertamento sulla sola base degli atti (lettera *m*).

Le descritte esigenze potevano essere già esplicitate nel decreto di adozione del regolamento ministeriale sull'individuazione dei criteri e delle modalità di accertamento delle patologie invalidanti per la gestione della fase sperimentale. Da una lettura del provvedimento emerge tuttavia sia l'insufficienza delle indicazioni necessarie alla corretta gestione delle procedure di accertamento sanitario, sia l'insufficienza delle risorse stanziare per le province interessate dalla fase di sperimentazione.

L'introduzione dell'articolo 33-*bis* ad opera del comma 168 si apprezza senz'altro in ordine alla semplificazione procedimentale. La norma transitoria concerne, implicitamente, anche gli ambiti territoriali in cui si applicherà, in via sperimentale, il procedimento valutativo di base. In tali ambiti, si procederà, dunque, ad una visita sanitaria unica, valida sia per il riconoscimento di invalidità o inabilità previdenziali sia per il procedimento valutativo di base.

La disposizione, inoltre, come sopra precisato, prevede che la composizione della Commissione potrà essere integrata ove richiesto dallo specifico accertamento sanitario.

La previsione, tuttavia, presenta alcuni punti critici.

In primo luogo, se la visita unica è prevista anche per la valutazione di base nelle provincie sperimentali, allora dovrebbero trovare applicazione anche gli articoli 9 e 10 del decreto legislativo n. 62/2024, che prevedono che le Unità di Valutazione di base sono costituite da due medici nominati dall'Inps, di cui uno specializzato in medicina legale (o con altra specializzazione, in caso di indisponibilità di tale figura professionale), da un medico in rappresentanza delle associazioni di categoria e da una figura professionale appartenente alle aree psicologiche e sociali, superando, in tal modo, la distinzione tra composizione collegiale e monocratica di cui alle attuali Commissioni mediche integrate (legge n. 295/1990 e regolamento di esecuzione decreto ministeriale n. 387/1991; decreto-legge n. 78/2009; circolare Inps n. 42/2025).

Al fine di garantire la semplificazione e razionalizzazione degli oneri procedurali connessi all'espletamento della valutazione di base, l'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 62/2024 concede all'Inps, sulla base delle risorse disponibili a legislazione vigente, di stipulare apposite convenzioni con le regioni per avvalersi delle risorse strumentali e organizzative delle aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere, necessarie allo svolgimento dei procedimenti di valutazione di base. Questa previsione, che trova i suoi effetti sia nella fase sperimentale sia in quella a regime, è mirata a consentire all'Inps, unico titolare del procedimento della valutazione di base, la costituzione delle Unità di Valutazione di base, anche attraverso le facoltà assunzionali previste dai commi 6, 7 e 8 della medesima disposizione. Ad oggi, tuttavia, solo quattro regioni sono interamente in convenzione con le regioni (Lazio, Campania, Basilicata e Calabria); mentre tre regioni (Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Veneto) sono in regime di Convenzione Invalidità Civile (CIC) in cui l'Inps collabora con le ASL competenti attraverso una convenzione con le regioni. Inoltre, in alcune provincie coinvolte nella sperimentazione mancano del tutto sia le convenzioni ex articolo 9 citato sia le CIC. La rilevanza professionale della composizione delle Unità di Valutazione di base sarà una importante sfida per l'effettiva e concreta attuazione della riforma della disabilità, anche in funzione dei nuovi termini previsti dall'articolo 12, comma 8, del decreto legislativo n. 62/2024. Il procedimento di valutazione di base, infatti, si dovrà concludere entro novanta giorni; mentre nei casi riguardanti soggetti con patologie oncologiche entro quindici giorni e, nei casi di soggetti minori, entro trenta giorni dalla ricezione del certificato medico introduttivo. I termini entro i quali la Commissione collegiale dovrà emettere il certificato di disabilità sembrerebbero tuttavia avere natura ordinatoria, vanificando, in tal modo, la tutela delle persone con disabilità, almeno sotto il profilo della tempestività delle decisioni amministrative.

Nell'ottica della semplificazione, infine, assume particolare rilievo l'articolo 13 del decreto legislativo n. 62/2024 che attribuisce al certificato di disabilità valore

polifunzionale, poiché lo stesso sostituisce a tutti gli effetti le relative certificazioni. La trasmissione del certificato nell'interesse della persona integra altresì la presentazione dell'istanza ai fini del conseguimento di prestazioni sociali, socioassistenziali e sociosanitarie. La riforma della disabilità, però, ha mantenuto ferma la separazione tra l'accertamento della disabilità e la verifica delle condizioni socio-economiche; pertanto, la trasmissione dei dati socio-economici può essere effettuata dall'assistito successivamente all'invio del certificato introduttivo da parte del medico certificatore (messaggio Inps n. 950/2025; n. 4684/2023).

La sensazione che emerge dalla lettura dei commi 167-168 della legge di bilancio 2025, incidenti sulla fase sperimentale della riforma sulla disabilità, è quella, da un lato, di voler valorizzare le annose esigenze di semplificazione per quanto concerne la certificazione della disabilità, dall'altro, comunque, affiorano evidenti difficoltà applicativa legate alla genericità delle disposizioni, alla perdurata mancanza di linee guida nazionali e all'indicazione di precisi livelli essenziali di assistenza.

5. Bibliografia essenziale

ALESSI C. (2021), *Disabilità, Accomodamenti ragionevoli e oneri probatori*, in RIDL, n. 4, II, p. 613 ss.

BRUZZONE S., ROMANO F. (2016), *Patologie oncologiche, patologie cronico-degenerative e diritto al part-time*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, p. 613 ss.

BUOSO S. (2019), *L'inclusione sociale dei disabili alla luce del diritto dell'Unione Europea*, in DLM, n. 1, p. 87 ss.

CAFFIO S., RICCARDI A. (2023), *Questioni vecchie e nuove in tema di assunzioni dei disabili nelle pubbliche amministrazioni*, in LPA, n. 1, p. 41 ss.

CANEVE S., CUCCHISI F. (2024), [Le novità introdotte dal d.lgs. n. 62/2024 in materia di accomodamenti ragionevoli e le loro implicazioni per il diritto del lavoro](#), in [Boll. Spec. ADAPT, n. 3](#)

CARACCILO A. (2022), *Patologie croniche e lavoratori fragili*, in M. BROLLO ET AL. (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, p. 127 ss.

- DAGNINO E. (2023), *La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema*, in DRI, n. 2, p. 336 ss.
- DE FALCO M. (2022), *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in RCP, n. 5, p. 1738 ss.
- DI MAURO E.W. (2025), *Il progetto di vita confluisce nella “legge” a tutela delle persone disabili. Prime riflessioni sulle criticità e potenzialità dell’istituto*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, n. 1, p. 207 ss.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ S. (2017), *L’evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un’inclusione delle malattie croniche?*, in DRI, n. 1, p. 90 ss.
- FERRARA M.D. (2020), *L’avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato “personalizzato” e la soluzione ragionevole “a responsabilità condivisa”?*, in VTDL, n. 4
- FERRARESI M. (2012), *La recente giurisprudenza sul collocamento delle persone disabili: assestamenti del “diritto diseguale”*, in ADL, n. 1, II, p. 309 ss.
- GAROFALO D. (2023), [I diritti sociali nella bufera della pandemia](#), Working Paper ADAPT, n. 5
- GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in DRI, n. 1, p. 114 ss.
- GAROFALO D. (2019), *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in ADL, n. 6, I, p. 1211 ss.
- GAROFALO D. (2016), *Jobs act e disabili*, in RDSS, n. 1, p. 89 ss.
- GAROFALO D. (2009), voce *Disabili (lavoro dei)*, in *DDPComm*, agg., vol. IV, p. 763 ss.
- GAROFALO D. (1992), voce *Lavoro (collocamento obbligatorio)*, in *DDPComm*, vol. VIII, p. 129 ss.
- LEVI A. (2023), *Sostenibilità del lavoro e tutela della salute in senso dinamico: la prospettiva privilegiata delle malattie croniche*, in DRI, n. 2, p. 277 ss.
- MALZANI F. (2020), *Inidoneità alla mansione e soluzioni ragionevoli: oltre il repêchage*, in ADL, n. 2, II, p. 965 ss.
- O. BONARDI (2022), [Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità](#), in [www.italianequalitynetwork.it](#), 8 febbraio
- RICCARDI A. (2022), *L’inserimento del lavoratore disabile nell’organizzazione datoriale. L’evoluzione dei modelli di tutela*, in ADL, n. 4, I, p. 682 ss.

RICCARDI A. (2019), *La “ridefinizione” del concetto di persona disabile nell’ordinamento sovranazionale*, in R. PAGANO (a cura di), *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione. Linee tematiche per una soggettività globalizzata*, DJSGE, p. 298 ss.

RICCARDI A. (2018), *Disabili e lavoro*, Cacucci

S. VARVA (a cura di) (2014), [*Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*](#), ADAPT University Press

TARDIVO D. (2024), *L’inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Giappichelli

TIRABOSCHI M. (2015), *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in DRI, n. 3, p. 681 ss.

TORSELLO L. (2022), *I ragionevoli accomodamenti per il lavoratore disabile nella valutazione del Centro per l’impiego*, in VTDL, n. 2, p. 243 ss.

VIVALDI E., BIASINI A. (a cura di) (2021), *Verso il “Codice per la persona con disabilità”. Analisi, indirizzi e proposte sul disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità” approvato dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1

ZAMPERINI R. (2024), *Il decreto disabilità: una prima valutazione alla luce degli standard internazionali di tutela dei diritti umani*, in RCP, n. 6, p. 2085 ss.

Maggiorazione volontaria dell'aliquota contributiva, la storia delle pensioni di vecchiaia tra la parabola del “figliol prodigo” e “aspettando Godot”

di Michele Calabria

Abstract: La legge di bilancio per il 2025 introduce la possibilità, per i contribuenti neo iscritti, di procedere ad una maggiorazione volontaria della quota di contributi a proprio carico. La storia delle pensioni ricorda quanto narrato nella parabola del figliol prodigo, un sistema costellato da ingiustificate agevolazioni e spregiudicata dissipazione di risorse, mentre la prospettiva futura rimanda all'opera di Samuel Beckett con un atteggiamento di oltranzista ed illusorio attendismo. Al centro i giovani lavoratori, ai quali si propone una sicura, quantunque non esorbitante, diminuzione di una retribuzione che già non riluce per opulenza, prospettandone un vantaggio futuro, che non è detto si paghi due volte.

Abstract: The Budget Act for 2025 introduces the possibility for newly registered taxpayers to proceed with a voluntary increase in the share of contributions at their own expense. The history of pensions recalls what is narrated in the parable of the prodigal son, a system studded with unjustified benefits and unscrupulous dissipation of resources, while the future perspective refers to the work of Samuel Beckett with an attitude of extremist and illusory wait-and-see attitude. At the centre are young workers, who are offered a certain, though not exorbitant, reduction in a salary that is already not opulent, with the prospect of a future advantage, which may not necessarily be paid twice.

L'articolo 1, commi 169 e 170, della legge n. 207/2024 introduce una misura, finalizzata ad irrobustire l'ammontare della pensione una volta maturati i requisiti per legge prescritti, e riservata agli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, alle forme sostitutive ed esclusive della medesima e alla gestione separata, in pratica alla totalità dei lavoratori, il cui primo accredito contributivo decorra successivamente al 1° gennaio 2025.

Con la cennata disposizione ai lavoratori interessati è riconosciuta la possibilità di incrementare il montante contributivo individuale maturato, versando all'Inps

una maggiorazione della quota di aliquota contributiva pensionistica a proprio carico, per un ammontare non superiore a due punti percentuali.

A rendere più “appetibile” il ricorso alla maggiorazione in commento vi è la previsione della deducibilità, nei limiti del 50% delle somme versate, dal reddito complessivo del lavoratore ⁽¹⁾.

Con la legge di bilancio per il 2025 il legislatore interviene, ancora, in una materia, quella previdenziale in generale, che si compendia di quel sistema pensionistico, in particolare, al cui interno si realizza compiutamente «l'espressione del principio di solidarietà sociale sancito dall'art. 2 Costituzione» ⁽²⁾.

La disposizione non ha, per vero, portata riformatrice della disciplina pensionistica, quanto l'esigenza di reperire risorse (come si spiegherà) per un sistema in condizione di stabilizzata e perdurante crisi, che richiede un duplice intervento. Dal lato delle entrate, come detto, ricerca con cogenza nuove forme di finanziamento, mentre, dal lato delle uscite, conclama l'ineffabile necessità di misure di contenimento degli «eccessi prestazionali» in essere ⁽³⁾.

Eccessi del passato, frutto avvelenato di un contesto sviluppatosi nel tempo, in cui termini come solidarietà, equità, e sostenibilità hanno assunto declinazioni diverse, ma tutte derivate dalle torsioni deteriori del «sistema pensionistico più generoso, sperequato e fiscalmente irresponsabile dell'area OCSE» ⁽⁴⁾.

Gli albori della materia risalgono alla legge n. 153/1969, istitutiva della pensione retributiva, cioè pensata per garantire una pensione praticamente sovrapponibile alla retribuzione, e figlia del combinato di un sistema economico in rapida espansione, con tassi di crescita del PIL tra il 6 % ed il 7% annuo, e di un bipolarismo ancora in fieri e retto dalla *conventio ad excludendum*, in cui i partiti “di sistema” tra cui la Democrazia Cristiana, per resistere agli impulsi ascensionali dei partiti “antisistema” come Partito Comunista e Movimento Sociale Italiano, e non soffrire emorragie di consenso, si esponevano al continuo rilancio delle promesse elet-

(1) Cfr. art. 1, comma 169, ultimo capoverso, della l. n. 207/2024, che richiama l'art. 10 del d.P.R. n. 917/1986.

(2) Cfr. M. PERSIANI, voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2011, vol. IV, spec. p. 449 ss.

(3) Cfr. P. SANDULLI, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, in *RDSS*, 2020, n. 2, p. 441.

(4) Cfr. M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, 2012, p. 331.

toralmente irresponsabili ed irrealizzabili di questi, spesso con controproposte parimenti propagandistiche, era la «politica di scavalcamento» ⁽⁵⁾ che nelle pensioni trovò il suo terreno elettivo.

Una strategia da cui è disceso, nei decenni successivi, un eccessivo appesantimento della spesa pensionistica, esorbitando dallo stretto ossequio tra contribuzione raccolta e prestazione riconosciuta, ed imponendo l'abiura della neutralità finanziaria cui era preordinata, finendo col gravare in misura sempre maggiore sulla spesa pubblica ⁽⁶⁾.

In questo primigenio contesto di operatività della previdenza, il concetto di equità, instillato nel discorso pensionistico, ha assunto una esegesi quasi unicamente endogenerazionale, forte di una giurisprudenza costituzionale decisa nell'interpretare il canone dell'adeguatezza della prestazione pensionistica come inscindibile addentellato della proporzionalità di cui all'articolo 36 Cost. ⁽⁷⁾.

Non di meno, non ha tardato a riconoscersi l'insostenibilità della spesa, così ponendosi in risalto le deficienze dettate da una distribuzione tipologicamente premiale delle risorse e conclamando l'urgenza dell'adozione di un approccio rimediabile.

Era indifferibile, in sintesi, un intervento fortemente connotato dalla ricerca di equità corrispettiva (quando non proprio della sua iniziale adozione), intesa come restituzione del risparmio accantonato dal lavoratore nel corso della vita lavorativa, e che, non meno importante, incidesse in merito al rapporto tra spesa pensionistica e gettito erariale, emancipando la prima dalla seconda, o per lo meno, se non idonea a condurre alla completa indifferenza tra le due, proba a restituirle alla spesa per le pensioni la tendenziale autonomia coerente con la finalità "previdenziale" ed ontologicamente corrispettiva propria dell'articolo 38, secondo comma, Cost. ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Cfr. G. SARTORI, *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, in J. LA PALOMBARA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, pp. 137-176; G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco, 1982.

⁽⁶⁾ Cfr. R. PESSI, *Profili evolutivi dell'ordinamento della previdenza pubblica*, in *RDSS*, 2021, n. 3, p. 497.

⁽⁷⁾ Cfr. G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *DRI*, 2019, n. 1, p. 29, e spec. giurisprudenza richiamata in nota 12.

⁽⁸⁾ R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, 1995, introduzione al volume; *contra*, criticamente, M. PERSIANI, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *ADL*, 1996, n. 3, p. 53 ss.

Vede così la luce la legge n. 335/1995, meglio nota come riforma Dini, una legge all'epoca considerata «la riforma madre» ⁽⁹⁾, l'«atto rifondativo» ⁽¹⁰⁾ del sistema pensionistico, la cui prospettiva rivoluzionaria poggiava su tre assi portanti, tutti, parimenti, poco o per nulla realizzati.

In primo luogo l'anelito di stabilizzare la spesa per le pensioni e contenerne la progressione rispetto all'aumento del PIL, o, per dirlo più chiaramente, «per contrastare la deriva assistenzialistica della previdenza» ⁽¹¹⁾.

Le aspettative non hanno però visto il successo sperato, tradendo un fallimento degli auspici della riforma che può essere dimostrato e spiegato nei termini che seguono.

La dimostrazione, secondo autorevole dottrina, riposa nel fatto che la successiva riforma Fornero ⁽¹²⁾ ha riproposto inalterato l'auspicio di realizzare un intervento, strutturale, che rafforzasse la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico sulla spesa pubblica, riproposizione che non si spiega in altro modo se non con il conclamato fallimento della legge n. 335/1995 ⁽¹³⁾.

Quanto al merito, ancora, la realizzazione della predicata ricerca di una più armonica coesione tra spesa pensionistica e spesa pubblica, è mancata, sostanzialmente, a causa del posticipo *ad calendas graecas* ⁽¹⁴⁾ dei suoi effetti.

Infatti, la legge stessa ha disposto che la piena vigenza degli effetti prodotti dai propri tratti caratterizzanti, primo tra tutti il calcolo della prestazione su base contributiva, fosse *ab origine* inapplicata per quanti avessero una anzianità contributiva pari o superiore a 18 anni ⁽¹⁵⁾.

Questa posticipazione ha di fatto depotenziato la forza contenitiva della spesa previdenziale, inducendo i commentatori a parlare di una “pseudo riforma”, con un vistoso problema di squilibrio nella distribuzione intertemporale dei suoi effetti, in palese avversione alla ricerca di equità intergenerazionale, colpevole di

⁽⁹⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in RDSS, 2021, n. 3, p. 444.

⁽¹⁰⁾ Cfr. M. JESSOULA, *La politica pensionistica*, Il Mulino, 2009, p. 190 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, Working Paper ADAPT, 2023, n. 5, p. 12.

⁽¹²⁾ Cfr. art. 24, comma 1, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

⁽¹³⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 444.

⁽¹⁴⁾ Cfr. M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in RIDL, 2018, n. 3, I, p. 355 ss.

⁽¹⁵⁾ Cfr. art. 1, commi 12 e 13, l. n. 335/1995.

addossare interamente alle future generazioni di pensionati il peso dell'aggiustamento strutturale del sistema pensionistico ⁽¹⁶⁾. A riprova di ciò si adduce la “accelerazione” impressa dalla legge n. 214/2011 all'entrata a regime del meccanismo di calcolo contributivo delle pensioni, affinché si realizzassero «gli effetti attesi di riequilibrio e consolidamento dei conti pubblici» ⁽¹⁷⁾, ulteriormente aggravato dall'impatto della questione demografica ⁽¹⁸⁾, con un tasso di fertilità che oggi è ad 1,2 figli per donna, ben al di sotto del tasso di sostituzione naturale della popolazione ⁽¹⁹⁾.

In secondo luogo il legislatore intendeva realizzare un sistema pensionistico che attuasse il significato di “adeguatezza”, di cui all'articolo 38, secondo comma, Cost., ma attraverso un approccio multi-pilastro, con trattamenti si calcolati con il sistema contributivo, ma ampliati con l'ausilio del ricorso alla previdenza complementare, che al tempo aveva visto il suo ingresso nel panorama normativo con il decreto legislativo n. 124/1993 in attuazione della legge delega n. 421/1992 ⁽²⁰⁾.

Anche in questo caso le ambizioni del legislatore del 1995 sono rimaste inavverate, ciò sia per lo scarso *appeal* che la previdenza complementare ha riscosso nei decenni successivi, e sia perché, nel merito, quand'anche questa avesse preso piede, tale diffusione avrebbe avuto a realizzarsi in un nuovo paradigma del lavoro, con percorsi professionali sempre più discontinui ed irregolari, e quindi, inidonei a garantire una solida ed accresciuta base contributiva.

V'è da dire che gli auspici muovevano dalla convinzione, poi rivelatasi fallace, del perdurare della vecchia, caducata visione retrospettiva del mondo del lavoro, con una forte e generalizzata presenza degli attori sindacali e del welfare integrativo da questi sottoscritto.

⁽¹⁶⁾ Cfr. V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Giappichelli, 2013, p. 273 ss.; R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, ESI, 2016, p. 253 ss.

⁽¹⁷⁾ Si veda S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 446.

⁽¹⁸⁾ Sul tema si vedano: W. CHIAROMONTE, S. GIUBBONI, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in RDSS, 2015, n. 4, p. 706 ss.; T. TREU, *Le politiche del welfare: le innovazioni necessarie*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, 2004, n. 1, I, p. 1 ss.; M. CINELLI, P. SANDULLI, *Prime note sulla Riforma pensionistica*, in RDSS, 2004, n. 2, p. 587 ss.; R. PESSI, *La riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare: principi ispiratori, novità, prospettive*, in MGL, 2006, 3, p. 364 ss.

⁽¹⁹⁾ Cfr. *Memoria per l'Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Gabriele Fava sull'Indagine conoscitiva sull'equilibrio e i risultati delle gestioni del settore previdenziale allargato, con particolare riguardo alla transizione demografica, all'evoluzione del mondo delle professioni, e alle tendenze del welfare integrativo*, 17 ottobre 2024, p. 2.

⁽²⁰⁾ Cfr. R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in RGL, 2020, n. 4, I, p. 662.

Da ultimo, la legge n. 335/1995 prevedeva un elevato grado di flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici, un sistema in cui, una volta conseguito un requisito minimo d'accesso, l'adeguatezza della prestazione risultasse frutto dell'applicazione del coefficiente di trasformazione ad un congruo montante contributivo ⁽²¹⁾.

Anche tale flessibilità pare essere rimasta più sperata che realizzata, registrandosi anzi una certa torsione in senso opposto, cioè verso un acuito rigore nello scandire l'età pensionabile.

La legge n. 335/1995 era il frutto di una «logica legislativa liberalizzatrice» protesa al cumulo tra redditi da lavoro e pensione, di guisa che, i 57 anni erano da intendersi come limite minimo, restando nella disponibilità dell'interessato decidere il momento, oltre il quale, poter andare in pensione ⁽²²⁾.

Uno stato di fatto che pare conseguenza ascrivibile proprio al dissennato uso di quella discrezionalità politica, riconosciuta al legislatore, nel determinare anche «i tempi» ⁽²³⁾, oltre che i modi e la misura delle prestazioni sociali, ma eccessivamente praticata e che ha rimosso il vincolo di «inderogabilità che caratterizzava lo statuto dei diritti previdenziali» ⁽²⁴⁾, trasformando «la materia previdenziale in una sorta di supermarket, nel quale il singolo non fa troppa fatica a trovare spazi per scegliere il “prodotto” per lui più conveniente» ⁽²⁵⁾.

L'innalzamento dell'età di accesso è stato invece il requisito cardine su cui pare essersi imperniato il processo riformatore del comparto pensionistico dei decenni successivi, dalla legge n. 243/2004 alla legge n. 214/2011, fino ad arrivare ai 67 anni attuali, tradendo l'idea che «il principio di flessibilità costituisce un lusso razionalizzatore che non ci possiamo permettere» ⁽²⁶⁾, qualora, però, approcciassimo il discorso pensioni con metodo politico «orientato alla pura sostenibilità contingente del sistema», che non ci possiamo permettere» ⁽²⁷⁾, lasciando però inevasa la soddisfazione di una sempre più ineludibile, ed indifferibile coniugazione simbiotica tra adeguatezza ed equità.

⁽²¹⁾ Cfr. R. CASILLO, *op. cit.*, pp. 126-127.

⁽²²⁾ *Ibidem*.

⁽²³⁾ Cfr. G. LUDOVICO, *op. cit.*, nota 27, che richiama C. cost. 10 marzo 2017, n. 53, in *GCost*, 2017, n. 2, p. 627, con nota di Pessi e Rocchini; C. cost. 11 gennaio 2017, n. 7, *ivi*, n. 1, p. 36; C. cost. 18 luglio 2014, n. 215, *ivi*, 2014, n. 5, p. 3416, con nota di Mezzacapo; C. cost. 19 dicembre 2006, n. 426, in *RIMP*, 2006, n. 2, p. 51.

⁽²⁴⁾ Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 9.

⁽²⁵⁾ *Ivi*, nota 16, che richiama, M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su “relatività” e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 1 ss., spec. p. 5.

⁽²⁶⁾ Cfr. E. ALES, *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma*, in *RGL*, 2020, n. 4, I, p. 606.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*.

Basti pensare al caso “Quota 100” che, una volta aver definitivamente sconfessato il mantra predicato e a metà tra l’euristico ed il fideistico, del pensionamento anticipato come abbrivio di una nuova stagione di assunzioni ⁽²⁸⁾, ha condotto a poco altro se non destabilizzare la spesa pensionistica, con una «redistribuzione alla rovescia» ⁽²⁹⁾. Il più classico caso di eterogenesi dei fini.

Se quella lumeggiata sopra è la storia, è possibile ora volgere l’attenzione alla contemporaneità.

Il sistema pensionistico attuale è retto da una logica basata su un sistema a ripartizione (quanto raccolto oggi come contribuzione finanzia quanto percepito come pensione), alimentato, in forma maggioritaria dalla contribuzione dei lavoratori (mantenendo ancora inalterata, quantomeno, la riferibilità ad un meccanismo previdenziale assicurativo), a cui si aggiunge, ora come allora e fino al completo ragguaglio delle risorse necessarie, l’intervento statale.

In questo contesto si è consumato l’ineludibile confronto con la valutazione di un nuovo significato della “equità” del sistema previdenziale, abbandonando la classica, quanto vetusta, veduta endogenerazionale ed involgendo prospettazioni di carattere intergenerazionale, originate dal combinato tra il diritto a che vengano apprestati ai lavoratori i mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di vecchiaia, di cui all’articolo 38, secondo comma, Cost., ed il significato di imperituro e perpetuo riconoscimento dei diritti di solidarietà di cui all’articolo 2 Cost., da cui deriva la pretesa di “eternità” ⁽³⁰⁾ della soddisfazione dei diritti fondamentali, proprio in quanto rivolti a generazioni diverse.

Il vincolo di solidarietà intergenerazionale così instillatosi va però letto, secondo i commentatori, attraverso un prisma avente natura meramente giuridica ⁽³¹⁾, operando infatti tra categorie che sono cronologicamente compresenti, ma contrapposte solo tenuto conto della posizione giuridica assunta.

I titolari del trattamento pensionistico vantano una posizione giuridica attiva maturata nel tempo e soddisfatta, oggi, da chi, contemporaneamente, assume una posizione giuridica passiva come obbligato al finanziamento delle pensioni, ma

⁽²⁸⁾ Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2018, n. 374, p. 251.

⁽²⁹⁾ Si veda S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 452.

⁽³⁰⁾ Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008; R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, 2008, p. 121 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, 2018, p. 172 ss.

⁽³¹⁾ Cfr. P. DONATI, *Equità fra le generazioni: una nuova norma sociale*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, 2003, n. 1, p. 19 ss.; F. PIANCASTELLI, *Equità fra le generazioni: appunti per una analisi sociologica*, *ivi*, p. 60 ss.

prodromica alla maturazione di una successiva posizione giuridica attiva non appena perfezionatosi il diritto alla pensione ⁽³²⁾.

Siffatta tipologia di rapporto, nella sua particolarità, conduce a ritenere che la solidarietà tra generazioni dispieghi però un effetto bidirezionale, nella misura in cui è obbligo dei lavoratori attuali versare i contributi, ma è parimenti obbligo dei pensionati godere del relativo diritto nel limite in cui ciò non dissipi le risorse destinate alla spesa previdenziale futura, sino al punto da metterne in pericolo la tenuta della stessa ed il godimento di chi oggi ha versato i contributi.

Vi discende l'intendimento del diritto alla pensione come frutto di una fattispecie "strutturalmente complessa" e "a formazione progressiva", che non importa, per i suoi titolari, alcuna posizione giuridica insensibile nei confronti delle nuove necessità sociali via via affacciate col trascorrere del tempo, ed intangibile all'azione legislativa operata per approntare rimedio alle suddette contingenze ⁽³³⁾.

La ripulsa della concezione proprietaria della pensione sussisterebbe, *a fortiori*, verso quegli interventi che, sebbene tacciati di incidenza retroattiva su aspettative già perfezionate dai titolari, risultino il frutto di un agire legislativo che appaia ossequioso del rispetto di razionalità e non arbitrarietà, e foriero di determinare solo modifiche limitative giudicate «non sproporzionate» del diritto a pensione ⁽³⁴⁾.

Un diritto, peraltro, che rientrerebbe nel novero dei diritti sociali condizionati, ovvero «costituzionalmente determinati soltanto in relazione all'*an* e al *quid*, mentre il *quando* e il *quomodo* sono rimessi alle discrezionali scelte del legislatore» ⁽³⁵⁾; con ciò legittimandone un intervento modificativo delle future condizioni di accesso, e finanche peggiorativo dei trattamenti in attuale godimento, ma giustifi-

⁽³²⁾ R. CASILLO, *op. cit.*, p. 250; R. CASILLO, *Profili di (in)sostenibilità giuridica e sociale dell'attuale tutela pensionistica di vecchiaia*, in *DLM*, 2014, n. 3, p. 611 ss.

⁽³³⁾ Cfr. M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *ADL*, 1998, n. 2, p. 311.

⁽³⁴⁾ C. cost. 21 novembre 2019, n. 241; C. cost. 24 gennaio 2017, n. 16; C. cost. 21 luglio 2016, n. 203.

⁽³⁵⁾ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, n. 147, spec. p. 466 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, 1997, p. 214; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principi di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, 1994, p. 550 ss.

cato da «inderogabili esigenze» di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di contenimento della spesa ⁽³⁶⁾, il cui già menzionato limite di «ragionevolezza e proporzionalità» ⁽³⁷⁾ operi solo a tutela di prestazioni che non rappresentino un palese «privilegio» ⁽³⁸⁾, e comunque in modo da «dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso» ⁽³⁹⁾.

Qui si comprende come nel tempo, dalla riforma del 1995 – e dal posticipo sistematico dell'entrata in vigore dei suoi effetti –, il legislatore abbia agito, poco e con una certa mitezza ⁽⁴⁰⁾ con interventi «propriamente retroattivi» ⁽⁴¹⁾, cioè rivolti a restringere o ripetere trattamenti già in godimento, mentre abbia imperniato le azioni di salvaguardia del sistema pensionistico su interventi «impropriamente retroattivi» ⁽⁴²⁾, cioè onerando i lavoratori pensionandi di limiti anagrafici e contributivi sempre maggiori.

In questo senso quasi esclusivamente perseguendo «l'eternità dello strumento» di adeguamento dell'età anagrafica all'aspettativa di vita, alla quale viene ricondotto quasi un connotato di messianica redenzione dei conti pubblici, ma, in

⁽³⁶⁾ Si veda C. cost. 1° luglio 2015, n. 127; C. cost. 29 luglio 2005, n. 345; C. cost. 12 novembre 2002, n. 446; C. cost. 4 novembre 1999, n. 416; C. cost. 2 luglio 1997, n. 211; C. cost. 27 dicembre 1996, n. 419.

⁽³⁷⁾ Si veda C. cost. 5 novembre 2015, n. 216.

⁽³⁸⁾ C. cost. 11 novembre 2019, n. 240, sulla quale F.F. PAGANO, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020, n. 2, p. 275 ss.; C. cost. 9 maggio 2019, n. 108, sulla quale V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019. Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, ivi, 2019, n. 4, p. 127 ss.

⁽³⁹⁾ Si veda C. cost. 27 gennaio 2015, n. 6; C. cost. 12 gennaio 1994, n. 2.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. C. cost. 2 luglio 1997, n. 211, sul d.l. n. 39/1996, art. 2, comma 1, lett. a, n. 3, che elevava il requisito anagrafico con revoca dei trattamenti già liquidati; C. cost. 4 novembre 1999, n. 419, sull'art. 9, comma 3, della l. n. 898/1970 in tema di ri-determinazione della pensione di reversibilità al coniuge divorziato; C. cost. n. 108/2019, cit., sulla l.r. Trentino-Alto Adige n. 4/2014, di interpretazione autentica dell'art. 10 della l.r. n. 6/2012, che rideterminava il vitalizio dei consiglieri regionali con effetto sui trattamenti già erogati.

⁽⁴¹⁾ Cfr. R. CASILLO, *Affidamento legittimo, conservazione del regime, proporzionalità del sacrificio pensionistico*, in *RDSS*, 2022, n. 1, p. 94, nota 2, ove l'A. rimanda a A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, in *QCost*, 2017, n. 2, p. 449 ss.: «Il che, come tante volte ribadito dalla Corte costituzionale, è possibile perché la retroattività è una deroga all'efficacia pro-futuro degli atti normativi, che è principio (ex art. 11 c.c., disp. prel.) disponibile al legislatore tranne che in materia penale, ove l'irretroattività è assistita da copertura costituzionale».

⁽⁴²⁾ Cfr. R. CASILLO, *Affidamento legittimo, conservazione del regime, proporzionalità del sacrificio pensionistico*, cit., p. 95.

prospettiva duratura condurrebbe a richiedere un requisito di accesso anagrafico di 75 anni entro il 2050 ⁽⁴³⁾.

Pensiero confortato, peraltro, dalla considerazione che proprio l'immanenza dell'obbligo di solidarietà declinato in funzione intergenerazionale ⁽⁴⁴⁾ deporrebbe per l'abbandono di qualsiasi «concezione proprietaria» ⁽⁴⁵⁾ del diritto alla pensione da parte del beneficiario verso lo Stato.

Tenendo debitamente in conto che, se è vero che «i diritti sociali previdenziali costituiscono diritti fondamentali dell'uomo, e allora essi sono inviolabili e costituzionalmente garantiti ai sensi dell'art. 2 Cost., come tali non assoggettabili a condizionamenti di tipo finanziario» ⁽⁴⁶⁾, è pur vero che, il sistema pensionistico attuale presenti profondi tratti di iniquità, tanto che oggi accade che la spesa pensionistica ecceda le disponibilità dei contributi versati, imponendo che venga soddisfatta da trasferimenti correnti dal bilancio erariale ⁽⁴⁷⁾, e richieda con sempre più acuita coerenza un intervento di sistematico aggiustamento.

Ciò a maggior ragione perché l'indubitabile connubio tra gli articoli 2 e 38, secondo comma, Cost. erige un vincolo giuridico di solidarietà reciproca intergenerazionale, adagiato sull'affidamento che una eventuale limitazione della discrezionalità legislativa, quanto alla ripartizione delle risorse disponibili, avvenga secondo un «ragionevole bilanciamento» ⁽⁴⁸⁾ delle esigenze attuali e future, non subordinando la soddisfazione dei diritti sottesi al rispetto del pareggio di bilancio, ma realizzando la simbiosi tra sostenibilità della spesa e adeguatezza della prestazione, «ritenendo la prima come equilibrata distribuzione delle risorse disponibili, ed essendo la precondizione del mantenimento della garanzia per la realizzazione della seconda nel tempo» ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴³⁾ P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 444.

⁽⁴⁴⁾ Così M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *ADL*, 1999, n. 1, p. 55.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. M. FERRERA, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, 1998, pp. 53-54.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. D. MESITI, *La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili*, in *RDSS*, 2021, n. 2, p. 325 ss. spec. p. 326.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. *Memoria per l'Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Gabriele Fava*, cit., p. 6: «Nel 2023 il risultato di esercizio è stato positivo, pari a 2 milioni di euro, e il totale delle entrate accertate dall'Istituto è stato pari a 536 miliardi di euro, di cui 269 costituiti da entrate contributive (+5,1% rispetto al 2022) e quasi 165 da trasferimenti correnti dalla fiscalità generale (+3,3% rispetto al 2022)».

⁽⁴⁸⁾ Cfr. C. cost. 7 dicembre 2017, n. 259; C. cost. 30 aprile 2015, n. 70; C. cost. 11 novembre 2010, n. 316; C. cost. 23 gennaio 2004, n. 30; C. cost. 18 dicembre 2002, n. 531; C. cost. 17 luglio 2001, n. 256; C. cost. 20 novembre 1998, n. 372; C. cost. 7 maggio 1993, n. 226.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. G. LUDOVICO, *op. cit.*, p. 35.

Abbracciando, quindi, la logica della tangibilità delle prestazioni, pur nel rispetto dell'irrinunciabile garanzia delle esigenze minime di protezione della persona ⁽⁵⁰⁾, non si può che aderire al pensiero da tempo espresso da Mattia Persiani, ritenendo irrazionale che per la preservazione del sistema pensionistico dell'equilibrato rapporto tra questo e la spesa ad esso relativo, si imperni l'intervento correttivo esclusivamente su una azione in senso riduttivo delle tutele future, lasciando intatte le prestazioni attuali, quand'anche la generosità della loro misura tradisca incoerenza rispetto alla adeguatezza alle esigenze di vita attuale, ossequiando una mera contiguità con il tenore di vita raggiunto durante la vita lavorativa ⁽⁵¹⁾.

L'intervento dello Stato nel pagamento delle pensioni, peraltro, come detto, è scaturigine di indebitamento pubblico riversato, comunque, sulle generazioni future, già esposte al rischio di un sistema previdenziale seriamente sfiduciato circa l'adeguatezza delle future prestazioni offerte ⁽⁵²⁾.

Ad esempio, secondo i rilievi della Ragioneria Generale dello Stato riportati dall'Inps, nel 2023 la spesa pensionistica cresce del 7,3% rispetto all'anno precedente e del 19% nel quinquennio, passando da 268 a 319 miliardi di euro, raggiungendo un valore pari al 15,3% del PIL, ciò a causa del perpetrarsi della generosità delle pensioni calcolate con «il metodo precedente», che, quand'anche in progressivo esaurimento riverberano ancora effetti sulla spesa attuale.

Ad esempio il «più accentuato fattore distorsivo» del sistema pensionistico attuale è rappresentato dalle pensioni di anzianità, che premiando carriere lavorative continue e precoci mal si attaglia al momento attuale ⁽⁵³⁾, come si dirà, com-

⁽⁵⁰⁾ Cfr. C. cost. n. 30/2004, cit.; C. cost. 30 dicembre 1998, n. 457, in *IPrev*, 2000, p. 91.

⁽⁵¹⁾ Cfr. M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in *ADL*, 2016, n. 3, I, p. 558; M. PERSIANI, *L'irragionevole confusione tra prelievo fiscale e solidarietà previdenziale*, ivi, 2013, n. 4-5, I, p. 945; M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in AA.VV., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro. Atti delle Giornate di studio nel cinquantenario della nascita dell'associazione bologna, 16-17 maggio 2013*, Giuffrè, 2013, e in *DLRI*, 2013, n. 140, p. 641 ss.; posizione ribadita dall'A. in *Ancora un tentativo non riuscito di individuare il principio costituzionale di sistema in materia previdenziale*, ivi, 2018, n. 157, p. 169 ss.; M. PERSIANI, *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, in *ADL*, 2006, n. 4-5, I, p. 1031 ss.; M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, cit., p. 314 ss.

⁽⁵²⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 449, nota 23: «È qui sufficiente prendere atto che – storicamente – in materia pensionistica la soglia al di sotto della quale la prestazione non può essere considerata adeguata è quella determinata dalla normativa sul diritto alla integrazione al minimo dei trattamenti (liquidati, anche solo parzialmente, in regime retributivo)».

⁽⁵³⁾ Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, cit., p. 247.

portando solo un accentuato impatto economico e restando sostanzialmente impraticabile per le generazioni future. Infatti, tra il 2019 ed il 2022 si è registrato il quasi raddoppio del totale dei trattamenti di vecchiaia e anticipata rispetto agli anni immediatamente successivi all'introduzione della riforma Monti-Fornero del 2012, e ciò soprattutto per l'impatto di misure quali Quota 100 e ancor di più Opzione donna ⁽⁵⁴⁾.

Ancora, nel biennio 2023-2024 la spesa in rapporto al PIL aumenta significativamente portandosi sopra il 16% (aumento spiegato anche in ragione della perequazione adottata per stemperare l'impennata inflazionistica), si mantiene sostanzialmente invariata sino al 2026, e riprende a crescere raggiungendo il 17% del PIL nel 2036, cominciando una decrescita costante con diminuzione della spesa, dapprima al 16% del PIL entro il 2050, fino ad attestarsi al 14% del PIL nel 2059 ⁽⁵⁵⁾.

Un andamento ondivago, quindi, il cui aumento, apparentemente ingiustificato, si spiega con l'assorbimento completo dell'uscita dal mondo del lavoro dei nati nei primi due decenni del secolo scorso (baby boomers), e la cui diminuzione altro non è che la poderosa torsione verso l'applicazione generalizzata del metodo contributivo alle nuove coorti di lavoratori, in uno al progressivo adeguamento all'incremento dell'aspettativa di vita.

Eppure, il problema principale del sistema a ripartizione con metodo contributivo risiede, invero, non tanto nella modalità di calcolo, quanto nelle modifiche demografiche che nel tempo sono intervenute.

Secondo le indicazioni provenienti dalle simulazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato sui tassi di sostituzione lordi e netti della sola previdenza obbligatoria ⁽⁵⁶⁾, il passaggio al sistema contributivo sarebbe stato "indolore" qualora avvenuto in presenza di carriere lavorative continue e piene, capaci di realizzare montanti contributivi poderosi se parametrati al considerevole aumento dell'età pensionabile, con l'effetto che il rapporto fra pensione e ultima retribuzione non avrebbe subito variazioni significative nel periodo tra il 2020 ed il 2070, neanche paragonando i valori dei tassi di sostituzione da quelli ottenibili con il metodo di calcolo retributivo ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. *Memoria per l'Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Gabriele Fava*, cit., p. 7, secondo la quale «opzione donna ha rappresentato mediamente il 14% delle liquidazioni delle pensioni anticipate nel triennio 2019-2021».

⁽⁵⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. A. DEL BOCA, A. MUNDO, *L'inganno generazionale. Il falso mito del conflitto per il lavoro*, Università Bocconi, 2017, p. 152 ss.

⁽⁵⁷⁾ Cfr., ancora, S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 449.

Previsioni dimostratesi troppo ottimistiche al cospetto dell'attuale contesto di «mortalità socioeconomica» ⁽⁵⁸⁾, caratterizzato da lavoro povero, precario e discontinuo ⁽⁵⁹⁾, con carriere sempre più frammentarie e sempre più legate ad uno stile del lavoro vetusto e viziato dal *cleavage* con le esigenze del modo di produrre moderno.

In siffatto contesto di disoccupazione strutturale e cicli economici recessivi ⁽⁶⁰⁾ emergono “nuovi rischi” ⁽⁶¹⁾ da fronteggiare, ed il metodo di calcolo contributivo, quantunque non vada aprioristicamente abiurato ⁽⁶²⁾, tradisce tutta la sua inadeguatezza a prospettare una tutela dopo il «lavoro povero» ⁽⁶³⁾, mancando la realizzazione di ogni anelito solidaristico e riuscendo solo a riflettere ed enfatizzare le disparità della carriera lavorativa ⁽⁶⁴⁾.

Inoltre, come non bastasse, la tenuta futura del sistema welfare è fortemente insidiata dalle torsioni deteriori, e bidirezionali, del contesto demografico.

Da un lato la caduta a picco del tasso di fertilità, che, come anticipato sopra oggi si attesta a livelli preoccupantemente bassi, e delinea la prospettiva di sempre meno giovani e sempre meno e peggio occupati ⁽⁶⁵⁾, con una popolazione attiva (tra i 15 e 64 anni) che dal 2013 al 2023 ha perso 1,8 milioni di unità ⁽⁶⁶⁾; un aumento persistente della percentuale di popolazione dai 65 anni in su e una diminuzione della percentuale della fascia 0-14 anni. Infatti, dal 2002 è progressivamente aumentata la percentuale di persone con un'età pari o superiore a 65

⁽⁵⁸⁾ P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 448.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 10; D. GAROFALO, S. RENGÀ, *Prologo al tema pensioni*, in RGL, 2020, n. 4, I, p. 583 ss.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. G. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in ADL, 2017, n. 2, I, p. 309.

⁽⁶¹⁾ Cfr. R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in RDSS, 2019, n. 1, p. 37 ss., spec. p. 50, parla di un vuoto normativo, mancando tutt'ora, una previsione costituzionale che sia rivolta ad assicurare aiuto a quanti pur dotati di piena capacità lavorativa, si trovino in situazione di bisogno per mancanza di occupazione.

⁽⁶²⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 450.

⁽⁶³⁾ D. GAROFALO, S. RENGÀ, *op. cit.*, p. 586.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, cit., p. 247.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, cit., p. 249, ove afferma l'esistenza di gravi sfasature nel mercato del lavoro, dettate, principalmente, dalla contemporanea presenza di due fenomeni, ovvero, «un consistente fenomeno di mismatch tra competenze dei giovani e skill richiesti dalle imprese che si traducono in migliaia di posti vacanti non coperti, per lo più qualificati; e, per altro verso, un'alta percentuale (il 32%) di giovani sovraistruiti per i lavori che svolgono».

⁽⁶⁶⁾ Cfr. *Memoria per l'Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Gabriele Fava*, cit., p. 2.

anni, passata dal 18,7% del 2002 al 24,3% del 2024. Parallelamente la popolazione tra gli 0 e i 14 anni è passata dal 14,2% del 2002 al 12,2% del 2024 ⁽⁶⁷⁾.

Dall'altro lato il sistema sconta le conseguenze di un sempre maggiore aumento dell'aspettativa di vita, che non fa da *pendant* con l'idea di una vita lunga ed in salute.

Se la prima è arrivata a 83,4 anni nel 2024, con un aumento di quasi 5 mesi rispetto al 2023 ⁽⁶⁸⁾, è parimenti cresciuto il numero delle persone non autosufficienti: gli over 75 sono il 22,4% e saliranno al 29% nei prossimi vent'anni, con un aumento della vita condotta in condizioni precarie oltre i 75 anni ⁽⁶⁹⁾.

In crescita costante dal 2002 anche il tasso di dipendenza degli anziani ⁽⁷⁰⁾, che nel 2024 risulta pari al 38,3%, ancor più impattante se si considera il rapporto di dipendenza strutturale (rapporto tra popolazione attiva e popolazione non attiva), che raggiunge soglia 55,5%, ciò significa che sulle persone attive, oggi e sempre più nei prossimi anni (quindi sui giovani), graverà un peso crescente per reggere il finanziamento della protezione sociale nel suo complesso, con due persone al lavoro che dovranno contribuire a mantenere il welfare di una persona non attiva, e in particolare di anziani, mediante prelievi sui redditi da lavoro ⁽⁷¹⁾. Alle negatività strutturali così delineate si aggiunge l'impatto delle contingenze macroeconomiche, basti considerare, ad esempio, la crescita dell'importo lordo mensile medio delle prestazioni pensionistiche del 2023, pari al 7,1% in più rispetto al valore del 2022, e reso necessario dalla perequazione adottata nel tentativo di assorbire, se non tutto almeno per la gran parte, l'8,1% di aumento del costo della vita registrato nel medesimo periodo.

Non di meno è importante considerare come gli strumenti di decontribuzione del costo del lavoro, adottati per incrementare la base occupazionale, Tali politiche hanno avuto sì un certo successo, ma anche un peso crescente.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. *La giusta pensione*, a cura di Assolombarda in collaborazione con ADAPT, ricerca n. 1/2025, www.assolombarda.it/servizi/lavoro-e-previdenza/documenti/ricerca-01-2025-la-giusta-pensione, p. 5.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. INFODATA, *In Italia l'aspettativa di vita è stata stimata in 83,4 anni. Ma possiamo calcolare quando moriremo?*, in www.infodata.ilsole24ore.com, 1° aprile 2025.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, cit., p. 245, che riportando i dati Istat del 2018 definisce peraltro l'indice di dipendenza strutturale il rapporto non attiva e popolazione attiva.

⁽⁷⁰⁾ Il quale esprime il carico della popolazione anziana sulla popolazione in età lavorativa, cioè il rapporto tra il numero delle persone con più di 65 anni e la popolazione attiva (15-64 anni).

⁽⁷¹⁾ Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, cit., p. 245.

Nel corso del tempo, infatti, si nota come la quota di agevolazioni sia arrivata a 32 miliardi di euro nel 2023, in crescita, con una incidenza sul monte contributivo passata dal 9,3% nel 2021 12,9% nel 2023. Come detto, parimenti, da ciò è disceso l'effetto positivo dell'allargamento della base imponibile più in termini di occupazione che di reddito, con l'aumento dai 25,5 milioni di assicurati nel 2019 ai 26,6 milioni di assicurati nel 2023 (con una crescita in base al rapporto dell'ultimo anno pari all'1,2%).

La variazione positiva è trasversale perché riguarda anche l'occupazione giovanile e femminile (vero cruccio del lavoro in Italia), i giovani neoassunti di età inferiore a 35 passano dai 6,4 milioni del 2019 ai circa 7 del 2023, con 378 mila nuovi contratti instaurati proprio beneficiando delle agevolazioni.

Mentre l'occupazione femminile ha registrato un aumento di circa mezzo milione di unità dal 2019 al 2023, rappresentando oggi il 44% del totale della forza lavoro ⁽⁷²⁾.

Tirando le somme dell'analisi possono esprimersi una ipotesi ed un dubbio.

L'ipotesi è che il legislatore dopo aver fortemente ridotto le entrate contributive da un lato per incentivare l'occupazione, e dall'altro con la decontribuzione sull'aliquota IVS (Invalidità Vecchiaia Superstiti) per tamponare la perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni, tenti ora di far "cassa" per l'imitare l'impatto sulla finanza pubblica.

Il dubbio è quanto questa possa risultare utile e conveniente per i potenziali beneficiari «lavoratori il cui accredito contributivo decorre successivamente al 1 gennaio 2025», *sostenere un maggior costo* oggi, in un periodo storico funestato dalla considerevole caduta del potere d'acquisto salari reali, in diminuzione dell'8,7 % tra il 2008 ed il 2025 ⁽⁷³⁾, nell'attesa di un "Godot" previdenziale che forse non arriverà mai.

Chi scrive è infatti convintamente adeso alla prospettiva del Prof. Garofalo quando afferma trovarsi al cospetto di una «debacle della previdenza sul campo di battaglia della sicurezza sociale a causa di una irresistibile avanzata dall'assistenza sociale, o meglio di quella che a livello unionale è stata indicata più volte come equità e coesione sociale» ⁽⁷⁴⁾.

Il ragionamento è lineare e difficilmente contestabile, soprattutto nel punto in cui rileva che, il legislatore, sarà indotto nel tempo a drenare sempre più risorse dal comparto relativo alla spesa per pensioni per volgerle verso una non meglio

⁽⁷²⁾ Cfr. *Memoria per l'Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Gabriele Fava*, cit., p. 8.

⁽⁷³⁾ Cfr. OIL, *Rapporto mondiale sui salari 2024-25. Le tendenze dei salari e delle disuguaglianze salariali in Italia e nel mondo*, 2025; IL SOLE 24 ORE, [*Salari reali in Italia inferiori del 8,7% rispetto al 2008: l'impatto dell'inflazione sui bassi redditi*](#), in www.ilsole24ore.com, 24 marzo 2025.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 30.

specificata «altra spesa previdenziale», ma opererà incidendo su prestazioni già fortemente depresse, a causa del completo abbandono del calcolo retributivo in favore di quello contributivo, dalla ineluttabile riduzione/azzeramento del tasso di capitalizzazione delle prestazioni e dalla giungla dei coefficienti di trasformazione ⁽⁷⁵⁾.

Proprio il tasso di capitalizzazione, per paradosso, mortifica il rapporto tra montante contributivo accantonato ed aspettativa di vita, nella misura in cui il coefficiente, valido per coorti ed aggiornato biennialmente, decresce con l'aumentare degli anni “presunti” nei quali la pensione andrà spalmata, di guisa che, se da un lato più si lavora e più si accantona, accade contemporaneamente che più si invecchia più cresce l'aspettativa di vita, sconfinando in una nuova classe di aggiornamento del coefficiente, riducendolo (prospettando un aumento del numero di anni da dover coprire con l'erogazione della pensione) ⁽⁷⁶⁾.

Sicuramente l'altra spesa previdenziale potrebbe essere quella rivolta alle politiche di formazione continua collegate ad un progetto di active ageing, e anche qui si condivide il pensiero di quegli Autori che vedono in questo approccio quello indispensabile per non disperdere capitale umano e accrescere la partecipazione sociale anche degli individui anziani ⁽⁷⁷⁾, oltre che, incidendo anche sugli atteggiamenti e stili di vita, migliorare la coerenza tra allungamento della vita e vita in salute ⁽⁷⁸⁾.

Inoltre, in questo modo si potrebbe realizzare anche il recupero di quel «principio di flessibilità» per l'accesso alla pensione, agognato e mai realizzato dalla riforma del 1995, e oggi ribadito, e condiviso da chi scrive, come soluzione logica per la progettazione di carriere lavorative segnate da discontinuità ⁽⁷⁹⁾.

Non di meno, un bagno di sano realismo, e memori degli approcci recenti (Quota 100 e Opzione donna) porta ad essere, quanto meno dubbiosi che il decisore politico possa rivelarsi più lungimirante che propagandistico.

La perplessità, lo si ripete, pertiene al convincimento che in futuro sempre meno previdenza ci sarà nelle pensioni, e sempre più intervento pubblico.

⁽⁷⁵⁾ S. GRONCHI, *«Pensioni, la riforma parte dai coefficienti di trasformazione»*, in www.il-sole24ore.com, 28 settembre 2021.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. M. BEVILACQUA, S. GRONCHI, *Così la pandemia “ha premiato” alcuni pensionati*, in lavoce.info, 12 febbraio 2025.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, cit., p. 254.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. E. COTTINI, P. CHINETTI, *Salute e stili di vita dei lavoratori*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINI (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, p. 145 ss.; S. PECORELLI, J. IVANOVIC, *Invecchiare con successo: gli aspetti biologici, gli stili di vita e l'azione europea per l'invecchiamento attivo e in salute*, in T. TREU (a cura di), *L'importanza di essere vecchi*, Il Mulino, 2012, p. 135 ss.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 452.

Soggiunge a conferma il pensiero del Professor Giubboni, il quale afferma che, il sistema contributivo, deficitario di forme di integrazione al minimo, si rivelerà inefficace a garantire prestazioni adeguate soprattutto in futuro, tale lacuna potrebbe essere colmata dall'introduzione di una «pensione contributiva di garanzia»⁽⁸⁰⁾, con un importo minimo garantito a tutela di quanti abbiano avuto storie lavorative svantaggiate o fragili, non uguale per tutti ma coerenti con una parametrizzazione contributiva e, comunque, finanziato dal pubblico, e solo da questo minimo in su tornerebbe pienamente operativo un connotato previdenziale crescente con l'aumento dell'età anagrafica di pensionamento.

Quindi un lavoratore attuale dovrebbe pagare più contributi oggi, e più tasse domani.

Peraltro la norma afferma chiaramente che la quota del trattamento pensionistico derivante dall'incremento del montante contributivo conseguente dalla maggiorazione in discorso non concorre al computo ai fini della maturazione degli importi soglia di cui all'articolo 24, commi 7 e 11, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011⁽⁸¹⁾.

La quota del trattamento che accede alla maggiorazione, prosegue la norma, sarà quindi corrisposta a domanda del soggetto pensionato successivamente alla maturazione dei requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia di cui al comma 6 del medesimo articolo 24.

Dall'esegesi della disposizione appare chiaro l'intento del legislatore di non incidere in alcun modo sulla maturazione degli importi soglia, ovvero che il trattamento pensionistico corrisposto sulla base della mera pertinenza agli anni di contribuzione versati, sia almeno pari all'ammontare dell'assegno sociale (comma 6), ed a 3 volte l'assegno sociale (comma 11) – salvo ridurlo a 2,8 volte per le donne con un figlio, e 2,6 volte per le donne con due o più figli.

In tale ultimo caso, non di meno, è importante considerare come l'accesso alla pensione anticipata sia stato modificato dalla stessa legge n. 207/2024, prevedendo che a decorrere dal 1 gennaio 2030, il valore di 3 volte sia incrementato a 3,2; mentre per i lavoratori che richiedano di poter raggiungere tale importo soglia con il computo dell'ammontare mensile di una o più prestazioni previdenziali complementari⁽⁸²⁾, il requisito contributivo di 20 anni è incrementato di cinque anni a decorrere dal 1 gennaio 2025 e di ulteriori cinque anni a decorrere dal 1 gennaio 2030⁽⁸³⁾, attestandosi, quindi, a 30 anni.

⁽⁸⁰⁾ Ivi, p. 455.

⁽⁸¹⁾ Cfr. art. 1, comma 169, l. n. 207/2024.

⁽⁸²⁾ Cfr. art. 24, comma 7-*bis*, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 181, della l. n. 207/2024.

⁽⁸³⁾ Cfr. art. 1, comma 183, l. n. 207/2025.

Bibliografia

- ALES E. (2015), *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in DLRI, n. 147
- ALES E. (2020), *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma*, in RGL, n. 4, I
- BALDASSARRE A. (1997), *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli
- BEVILACQUA M., GRONCHI S. (2025), [*Così la pandemia "ha premiato" alcuni pensionati*](#), in [lavoce.info](#), 12 febbraio
- BIFULCO R. (2008), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli
- BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di) (2008), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene
- CASILLO R. (2014), *Profili di (in)sostenibilità giuridica e sociale dell'attuale tutela pensionistica di vecchiaia*, in DLM, n. 3
- CASILLO R. (2016), *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, ESI
- CASILLO R. (2022), *Affidamento legittimo, conservazione del regime, proporzionalità del sacrificio pensionistico*, in RDSS, n. 1
- CINELLI M. (1999), *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in ADL, n. 1
- CINELLI M., SANDULLI P. (2004), *Prime note sulla Riforma pensionistica*, in RDSS, n. 2
- CINELLI M. (2018), *Il novum della previdenza, oggi*, in RIDL, n. 3, I
- CINELLI M. (2020), *La previdenza che cambia: appunti su "relatività" e variazioni fisiologiche dei diritti sociali*, in RDSS, n. 1
- CHIAROMONTE W., GIUBBONI S. (2015), *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in RDSS, n. 4
- COTTINI E., CHINETTI P. (2018), *Salute e stili di vita dei lavoratori*, in L. CAPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINI (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino
- DEL BOCA A., MUNDO A. (2017), *L'inganno generazionale. Il falso mito del conflitto per il lavoro*, Università Bocconi
- DONATI P. (2003), *Equità fra le generazioni: una nuova norma sociale*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 1

- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino
- FERRERA M., FARGION V., JESSOULA M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio
- GAROFALO D. (2023), [*I diritti sociali nella bufera della pandemia*](#), Working Paper ADAPT, n. 5
- GIUBBONI S. (2021), *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in RDSS, n. 3
- GRONCHI S. (2021), [*«Pensioni, la riforma parte dai coefficienti di trasformazione»*](#), in www.ilsole24ore.com, 28 settembre 2021
- JESSOULA M. (2009), *La politica pensionistica*, Il Mulino
- LUDOVICO G. (2019), *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in DRI, n. 1
- MESITI D. (2021), *La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili*, in RDSS, n. 2
- PECORELLI S., IVANOVIC J. (2012), *Invecchiare con successo: gli aspetti biologici, gli stili di vita e l'azione europea per l'invecchiamento attivo e in salute*, in T. TREU (a cura), *L'importanza di essere vecchi*, Il Mulino, 2012
- PERSIANI M. (1996), *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in ADL, n. 3
- PERSIANI M. (2003), *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in ADL, n. 2
- PERSIANI M. (2006), *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, in ADL, n. 4-5, I
- PERSIANI M. (2011), voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2011, vol. IV
- PERSIANI M. (2013), *L'irragionevole confusione tra prelievo fiscale e solidarietà previdenziale*, in ADL, n. 4-5, I
- PERSIANI M. (2013), *Crisi economica e crisi del welfare state*, in AA.VV., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro. Atti delle Giornate di studio nel cinquantenario della nascita dell'associazione bologna, 16-17 maggio 2013*, Giuffrè, e in DLRI, n. 140
- PERSIANI M. (2016), *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in ADL, n. 3, I

PESSI R. (a cura di), (1995), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, introduzione al volume

PESSI R. (2006), *La riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare: principi ispiratori, novità, prospettive*, in MGL, n. 3

PESSI R. (2019), *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in RDSS, n. 1

PESSI R. (2021), *Profili evolutivi dell'ordinamento della previdenza pubblica*, in RDSS, n. 3

PIANCASTELLI F. (2003), *Equità fra le generazioni: appunti per una analisi sociologica*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 1, p. 60 ss.

PINELLI C. (1994), *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principi di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli

PORENA D. (2018), *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli

PROSPERETTI G. (2017), *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in ADL, n. 2, I

PUGIOTTO A. (2017), *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, in QCost, n. 2

SANDULLI P. (2020), *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, in RDSS, 2020, n. 2

SARTORI G. (1982), *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco

SARTORI G. (1966), *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, in J. LA PALOMBARA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press

TREU T. (2004), *Le politiche del welfare: le innovazioni necessarie*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, n. 1, I

TREU T. (2018), *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 374

VALENTI V. (2013), *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Giappichelli

VIANELLO R. (2020), *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in RGL, n. 4, I

Requisiti per la Naspi

di Costanza Maria Mesiti

Abstract – Le modifiche apportate dall’art. 1, comma 171, della l. n. 207/2024 alla disciplina relativa alla Nuova assicurazione sociale per l’impiego riguardante i requisiti di accesso hanno ristretto la platea dei possibili beneficiari al fine di evitare un possibile abuso dello strumento previdenziale posto a tutela della disoccupazione involontaria.

Abstract – The changes introduced by Art. 1, § 171, of Act No. 207/2024 to the regulations relating to the New Social Insurance for Employment regarding access requirements have narrowed the range of possible beneficiaries in order to avoid a possible abuse of the social security instrument designed to protect against involuntary unemployment.

Sommario: 1. Brevi cenni sulla Nuova assicurazione sociale per l’impiego. – 2. La nuova formulazione dopo l’entrata in vigore dell’articolo 1, comma 171, della legge n. 207/2024. – 3. Bibliografia essenziale.

1. Brevi cenni sulla Nuova assicurazione sociale per l’impiego

Come è noto, la Nuova assicurazione sociale per l’impiego (Naspi), istituita con il decreto legislativo n. 22/2015, costituisce la prestazione previdenziale posta dall’ordinamento a tutela della disoccupazione involontaria.

L’indicato emolumento mira a garantire una tutela economica, e non solo, a tutti i lavoratori subordinati che, involontariamente, siano rimasti privi di occupazione e di sostentamento economico.

La prestazione in argomento, nell’originaria formulazione della normativa, era riservata a tutti i lavoratori dipendenti fatta eccezione per i lavoratori a tempo indeterminato delle PA e gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato. Con la legge n. 234/2021, articolo 1, comma 221, lettera *a*, a partire dal 1° gennaio 2022 la platea dei beneficiari è stata estesa ricomprendendovi anche gli ope-

rai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano o commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai soci.

Per poter usufruire della Naspi, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 22/2015, è necessario che i richiedenti abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e possano far valere congiuntamente i seguenti requisiti: a) stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *c*, del decreto legislativo n. 181/2000, e successive modifiche; b) almeno tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti la disoccupazione; c) trenta giornate di lavoro effettivo, indipendentemente dal minimale contributivo, nei dodici mesi precedenti la disoccupazione.

Il requisito di cui alla lettera *c* è stato dapprima temporaneamente sospeso fino al 31 dicembre 2021 con l'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 41/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 69/2021, per poi essere definitivamente eliminato per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2022 in forza dell'articolo 3, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 22/2015, comma aggiunto dall'articolo 1, comma 221, lettera *b*, della legge n. 234/2021.

Pertanto, oggi, i requisiti generali di accesso alla prestazione risultano essere lo stato di disoccupazione involontaria e le tredici settimane di lavoro nel quadriennio precedente la cessazione del rapporto.

Riguardo l'involontarietà della disoccupazione è importante ricordare che, ai sensi del secondo comma del più volte citato articolo 3 del decreto legislativo n. 22/2015, si considera involontaria anche la disoccupazione conseguente a dimissioni per giusta causa ovvero a risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 604/1966, ovvero ancora, ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo n. 151/2001, in caso di dimissioni durante il periodo di vigenza del divieto di licenziamento per le lavoratrici ed i lavoratori che godono del congedo di maternità o di paternità.

Solo per completezza espositiva e senza voler in questa sede approfondire ogni aspetto relativo alla disciplina della prestazione di disoccupazione, giova ricordare anche che la domanda di Naspi deve essere presentata telematicamente all'Inps, a pena di decadenza, nel termine di 68 giorni decorrenti dalla cessazione del rapporto di lavoro e che la stessa presentazione ha valenza di dichiarazione di immediata disponibilità ai fini dell'esistenza dello stato di disoccupazione.

La prestazione decorre dall'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto o dal primo giorno successivo alla presentazione della domanda amministrativa, se questa viene inoltrata oltre l'indicato ottavo giorno.

Secondo quanto dispone l'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 22/2015, la Naspi è riconosciuta per un numero di settimane pari alla metà di quelle lavorate

negli ultimi quattro anni, rimanendo esclusi i periodi contributivi che hanno già costituito la base di calcolo per una prestazione di disoccupazione.

Occorre precisare che, malgrado la norma da ultimo citata individua l'elemento costitutivo della provvidenza nelle «settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni», tale requisito deve essere più correttamente indicato nel lavoro svolto e non nella contribuzione versata. In effetti, anche in caso di mancato pagamento della contribuzione da parte del datore il lavoratore è legittimato a chiedere all'Ente previdenziale il pagamento della prestazione in forza del principio di automatismo di cui all'articolo 2116 c.c.

2. La nuova formulazione dopo l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 171, della legge n. 207/2024

Descritta in estrema sintesi la regolamentazione riguardante i presupposti per il riconoscimento della Naspi occorre verificare come in essa si inserisce la modifica dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 22/2015 introdotta dall'articolo 1, comma 171, della legge n. 207/2024.

La riforma riguardante la Naspi, per certi aspetti, completa, rendendo più stringente i requisiti per ottenere la prestazione, la modifica che lo stesso collegato lavoro ha introdotto in materia di dimissioni volontarie.

È noto, infatti, che l'articolo 19 della legge n. 203/2024 ha introdotto il comma 7-*bis* all'articolo 26 del decreto legislativo n. 151/2015 con il quale si è data definizione e disciplina alle dimissioni del lavoratore per fatti concludenti.

In quel contesto, infatti, si verificava spesso che, anche per accordo tra datore e lavoratore, le dimissioni del dipendente venivano “sostituite” da fittizi licenziamenti al solo scopo di poter fruire della Naspi. Si verificava anche frequentemente che il lavoratore, per il medesimo scopo di fruire della prestazione previdenziale, si assentava dal lavoro per lunghi periodi onde costringere il datore a licenziarlo per giusta causa e poter così fruire della prestazione. È bene ricordare al riguardo che, prima della riforma dell'Assicurazione sociale per l'impiego operata con la legge n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero), le cessazioni del rapporto dovute a licenziamento per giusta causa impedivano il riconoscimento del diritto alla allora indennità di disoccupazione ordinaria. L'allargamento della platea dei beneficiari anche ai licenziati per giusta causa ha fatto sorgere il problema di stimolare il recesso per prolungate assenze dal lavoro piuttosto che rassegnare le dimissioni.

Orbene, in questo contesto si inserisce anche la riforma del requisito per il godimento della Naspi introdotto dal comma della finanziaria 2025 in commento.

Capitava, infatti, frequentemente che per godere della Naspi il lavoratore che aveva cessato il rapporto per dimissioni volontarie veniva successivamente assunto da altro o dallo stesso datore di lavoro con un contratto a termine di pochi giorni o qualche settimana. La cessazione del nuovo (brevissimo) rapporto di lavoro determinava l'involontarietà dello stato di disoccupazione e consentiva il riconoscimento della prestazione.

A tale stato di fatto ha posto rimedio la modifica di cui all'articolo 1, comma 171, della legge n. 207/2024.

Questa disposizione ha introdotto la lettera *c-bis* al primo comma dell'articolo 3, decreto legislativo n. 22/2015, prevedendo che, per le cessazioni verificatesi dopo il 1° gennaio 2025 per avere diritto alla Naspi, oltre ai requisiti sopra descritti, nelle ipotesi di dimissioni volontarie da un contratto di lavoro a tempo indeterminato o di sua risoluzione consensuale, avvenute nei dodici mesi precedenti la nuova cessazione del rapporto, il richiedente la prestazione deve poter far valere anche l'aggiuntivo requisito di ulteriori 13 settimane di lavoro svolto dopo il recesso volontario.

Tale requisito non è richiesto nel caso in cui le dimissioni originarie siano avvenute per giusta causa ovvero sia intervenuta una risoluzione consensuale del rapporto di lavoro nell'ambito di una procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 604/1966. Rimane esclusa, altresì, l'ipotesi in cui le dimissioni siano avvenute durante il periodo di divieto di licenziamento per le lavoratrici o i lavoratori che hanno goduto dell'astensione obbligatoria per maternità o per paternità.

Deve darsi atto, ancora, che l'Inps con la circolare n. 98 del 5 giugno 2025 ha specificato che il requisito previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera *c-bis*, del decreto legislativo n. 22/2015 non opera anche nel caso in cui l'evento di cessazione involontaria del rapporto per cui è stata richiesta la Naspi sia stato preceduto da: 1) dimissioni per giusta causa intervenute a seguito del trasferimento del lavoratore ad altra sede della stessa azienda, indipendentemente dalla distanza tra la residenza dello stesso e la nuova sede di lavoro, a condizione che ciò non sia avvenuto a seguito di comprovate ragioni tecnico, organizzative e produttive; 2) risoluzione consensuale del rapporto a seguito di rifiuto del lavoratore di trasferirsi in altra sede della stessa azienda distante oltre 50 chilometri dalla residenza o mediamente raggiungibile in 80 minuti o più con i mezzi di trasporto pubblici. Ulteriore generale esclusione riguarda le fattispecie in cui il primo rapporto di lavoro interrotto era un rapporto a tempo determinato.

Il nuovo requisito introdotto dall'articolo 1, comma 171, della legge n. 207/2024 si riferisce, infatti, alle sole dimissioni da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Ne consegue che ove il lavoratore abbia presentato le dimissioni da un rapporto di lavoro a tempo determinato ben potrà richiedere ed ottenere la Naspi a seguito

di una successiva cessazione di un nuovo rapporto nei dodici mesi successivi al primo recesso anche senza aver lavorato per ulteriori tredici settimane.

Dalla descrizione esposta appare confermato il raggiungimento dell'obiettivo complessivo di eliminare la "prassi" deprecabile intrapresa da alcuni lavoratori i quali, scegliendo liberamente di porre fine ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per una loro precisa scelta, cercavano di farsi riconoscere una prestazione previdenziale con degli escamotages che, entrando nelle maglie aperte del sistema regolamentativo, consentivano di avere riconosciuta, pur sempre legittimamente, una prestazione previdenziale.

La nuova disciplina, pertanto, da un lato consente di evitare un esborso pubblico basato su situazioni di disoccupazione involontaria fittizie e dall'altro lato, consente, altresì, al datore di lavoro di non essere costretto a pagare il c.d. ticket di licenziamento dovuto nel caso di recesso per giusta causa per un lavoratore assente per un lungo periodo e quindi sostanzialmente dimissionario.

3. Bibliografia essenziale

AA.VV. (2017), *Previdenza ed assistenza*, Giuffrè

CINELLI M. (2022), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli

FILÌ V. (2016), *Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali*, Altalex

GAROFALO D. (2005), [Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali](#), Working Paper ADAPT, n. 16

MESITI D. (2024), *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Giuffrè

MISCIONE M. (2021), *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Giappichelli

PARISELLA P. (2018), *I trattamenti di disoccupazione*, in C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè

Opzione donna

di Anna Campione

Abstract – La norma proroga di un ulteriore anno la disciplina legislativa già prevista per l'anno 2024 per la c.d. Opzione donna, ovvero il trattamento pensionistico anticipato e determinato secondo le regole del sistema contributivo, che può essere così riconosciuto alle lavoratrici che al 31 dicembre 2024 abbiano raggiunto i requisiti di cui all'art. 16 del d.l. n. 4/2019.

Abstract – The provision extends by a further year the legislative discipline already provided for the year 2024 for the so-called Women's Option, *i.e.* the early pension treatment determined according to the rules of the contribution-based system, which can thus be granted to female workers who, on 31 December 2024, have reached the requirements set forth in Art. 16 of Decree-Law No. 4/2019.

La norma in commento interviene a prorogare di un ulteriore anno l'Opzione donna, confermando il medesimo trattamento normativo già previsto per l'anno 2024 dalla precedente legge di bilancio ⁽¹⁾. Il comma 173, in particolare, modifica il comma 1-*bis* ed il comma 3 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 4/2019, estendendo al 31 dicembre 2024 il termine entro il quale raggiungere i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico anticipato.

Questi ultimi, in particolare, sono stati ripetutamente modificati nel corso degli anni: il citato articolo 16, nella sua formulazione originaria, si limitava a prevedere i requisiti dell'anzianità contributiva pari a 35 anni e dell'età pari o superiore a 58 anni, entrambi da raggiungersi entro la data del 31 dicembre 2021. Successivamente, l'articolo 1, comma 292, della legge n. 197/2022 ha prorogato la possibilità di accesso al trattamento pensionistico, aggiungendo però la necessaria sussistenza di ulteriori condizioni, alternative tra loro, ovvero lo status di *caregiver*

(1) Art. 1, comma 138, l. n. 213/2023.

(²), la riduzione della capacità lavorativa uguale o superiore a 74%, ovvero l'essere lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese per le quali fosse attivo un tavolo di confronto per la gestione di crisi aziendale presso i Ministeri competenti. Tale impostazione è stata poi sostanzialmente confermata, da ultimo, dall'articolo 1, comma 138, della legge n. 213/2023, la cui disciplina, inizialmente applicabile al solo anno 2023, è stata estesa al 31 dicembre 2024 dalla norma in commento (³). In base alla disciplina attuale, quindi, possono accedere al trattamento pensionistico anticipato le donne che, al 31 dicembre 2024, abbiano maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni ed un'età anagrafica di almeno 61 anni. Quest'ultimo requisito anagrafico, tuttavia, può essere ridotto di un anno per ogni figlio, nel limite massimo di due anni.

Restano, inoltre, confermate le ulteriori condizioni già previste dalla legge di bilancio 2024 per l'accesso al trattamento pensionistico, ovvero lo status di *caregiver*, la riduzione della capacità lavorativa o la situazione di crisi aziendale. In quest'ultima ipotesi, peraltro, la norma specifica che la riduzione massima di due anni del requisito anagrafico si applica a prescindere dal numero di figli.

Il trattamento pensionistico che viene così riconosciuto è quello calcolato esclusivamente secondo le regole del sistema contributivo, come disciplinate dal decreto legislativo n. 180/1997.

Per quanto attiene poi alla decorrenza del trattamento pensionistico in esame, continuano ad applicarsi le regole di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, in base al quale il diritto alla pensione sorge decorsi 12 mesi dalla data di maturazione dei requisiti per coloro per i quali il trattamento è posto a carico delle forme di previdenza dei lavoratori dipendenti e decorsi 18 mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti se trattasi di lavoratrice appartenente alla gestione per gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti ovvero alla gestione separata presso l'Inps.

(²) Più precisamente, deve trattarsi di lavoratrice che assiste da almeno 6 mesi il coniuge o parente di primo grado convivente con handicap grave ovvero un parente o affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto 70 anni oppure siano affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti.

(³) Tale impostazione, peraltro, non sembra aver avuto molto successo negli anni precedenti, evidentemente a causa dell'eccessiva penalizzazione in termini economici, oltre che dell'aumento delle condizioni per il suo riconoscimento. Secondo i dati riportati dall'Osservatorio Inps, nel 2024 solo 3.489 donne hanno usufruito di questa misura, ovvero il 70,92% in meno rispetto a coloro che avevano fatto la stessa scelta nel 2023 (esattamente 11.996 lavoratrici). La maggior parte delle lavoratrici che nel 2024 hanno fatto ricorso a Opzione donna, peraltro, percepisce oggi un assegno pensionistico inferiore a 1.000 euro.

La norma, infine, estende di un ulteriore anno – fino al 28 febbraio 2025 – l'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 59, comma 9, della legge n. 449/1997 ⁽⁴⁾, precisando che, entro la suddetta data, il personale a tempo indeterminato può presentare domanda di cessazione dal servizio con effetti dall'inizio rispettivamente dell'anno scolastico o accademico.

Bibliografia essenziale

- BATTISTA L., BERNUCCI A. (2019), *D.L. n. 4 del 2019: misure e sostenibilità intergenerazionale*, in *LG*, n. 7, pp. 653-663
- BICICCHI F., PODDA M. (2022), *Opzione donna e Quota 102: nuovi requisiti*, in *DPL*, n. 24, pp. 1505-1510
- CANAVESI G. (2019), *Il futuro non c'è, il presente guarda al passato. Le misure di pensionamento anticipato nel decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4*, in *MGL*, n. 3, pp. 493-510
- CAZZOLA G. (2024), *Legge di bilancio 2024 e misure pensionistiche*, in *LG*, n. 2, pp. 113-121

⁽⁴⁾ In base alla quale «Per il personale del comparto scuola resta fermo, ai fini dell'accesso al trattamento pensionistico, che la cessazione dal servizio ha effetto dalla data di inizio dell'anno scolastico e accademico dell'anno successivo, con decorrenza dalla stessa data del relativo trattamento economico nel caso di prevista maturazione del requisito entro il 31 dicembre dell'anno. Il personale del comparto scuola la cui domanda di dimissione, presentata entro il 15 marzo 1997, non è stata accolta per effetto delle disposizioni contenute nel decreto-legge 19 maggio 1997, n. 129, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 1997, n. 229, è collocato a riposo in due scaglioni, equamente ripartiti, rispettivamente nell'anno scolastico o accademico 1998-1999 e in quello 1999-2000, con priorità per i soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico richiesti al personale del pubblico impiego nel 1998 e per quelli con maggiore età anagrafica. Sono fatte salve comunque le cessazioni dal servizio di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto-legge n. 129 del 1997, nonché quelle del personale appartenente ai ruoli, classi di concorso a cattedre e posti di insegnamento e profili professionali nei quali vi siano situazioni di esubero rispetto alle esigenze di organico e fino alla concorrenza del relativo soprannumero. Ai fini di cui sopra, relativamente agli anni scolastici ed accademici 1998, 1999 e 2000 il verificarsi della suddetta condizione è accertato al termine delle operazioni di movimento del personale».

La proroga dell'APE sociale

di Stefano Rossi

Abstract – I dati del Rapporto Inps 2024 evidenziano una tendenziale crescita delle domande di APE sociale soprattutto per la categoria dei disoccupati che assorbe intorno al 64% delle domande. La legge di bilancio per l'anno finanziario 2025 ha prorogato l'APE sociale sino al 31 dicembre 2025, confermando sia il requisito anagrafico di 63 anni e 5 mesi per accedere alla misura, sia l'incumulabilità della prestazione con i redditi di lavoro dipendente e autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro annui. L'art. 29 della l. n. 203/2024 (c.d. collegato lavoro) ha poi previsto che le domande di APE sociale presentate entro il 31 marzo, il 15 luglio e, comunque, entro il 30 novembre di ciascun anno potranno essere accolte esclusivamente se, all'esito delle attività di monitoraggio, residueranno le necessarie risorse finanziarie. Nelle agende di medio-lungo periodo del Governo manca, tuttavia, una reale intenzione di intervenire in maniera strutturale e sistemica su una misura che potenzialmente tutela i soggetti fragili del mercato del lavoro.

Abstract – Data from the INPS Report 2024 show a trend of growth in applications for the *APE sociale*, especially for the unemployed category, which absorbs around 64% of applications. The Budget Act for the financial year 2025 extended the *APE sociale* until 31 December 2025, confirming both the age requirement of 63 years and 5 months to access the measure and the incumulability of the benefit with employment and self-employment income, with the exception of income from occasional self-employment in the limit of 5,000 euros per year. Art. 29 of Act No. 203/2024 (the so-called *collegato lavoro*) then stipulated that applications for the *APE sociale* submitted by 31 March, 15 July and, in any case, by 30 November of each year can only be accepted if, at the outcome of monitoring activities, the necessary financial resources remain. Lacking in the government's medium- to long-term agendas, however, is any real intention to intervene in a structural and systemic manner on a measure that potentially protects fragile labour market individuals.

Sommario: 1. Proroga dell'APE sociale e conferma del requisito anagrafico. – 2. Regime di incumulabilità con i redditi di lavoro. – 3. Termine di presentazione delle

domande e monitoraggio della spesa. – 4. Finanziamento della misura. Incrementi dell'autorizzazione di spesa. – 5. Bibliografia essenziale.

In base al Rapporto Inps 2024, la spesa previdenziale italiana al 2021 – ultimo anno per cui si dispone di dati confrontabili – è pari al 16,3% del Prodotto interno lordo, a fronte di una media europea del 12,9%. La maggiore spesa italiana è imputabile a due ordini di motivi: l'età media di pensionamento, relativamente giovane (64,6 anni nel 2023, nonostante la previsione legale a 67 anni, comunque aggirabile attraverso i numerosi canali di uscita anticipata dal mercato del lavoro), e il trattamento generoso (ben 14 punti percentuali sopra la media europea). Le numerose riforme adottate dal 1992 fino a Quota 103 (introdotta dalla legge di bilancio 2023, insieme ad APE sociale e Opzione Donna) si sono rilevate tendenzialmente efficaci nel contenere la spesa e garantire la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale, con una ricaduta tuttavia sull'adequatezza della prestazione.

Dall'analisi dei dati del Rapporto Inps emerge che i richiedenti di APE sociale hanno sfiorato quota 39.000 nel primo anno di applicazione, con un numero medio di domande liquidate pari a 16.000 all'anno tra il 2017 e il 2023. I tassi di respingimento delle domande non sono trascurabili, ma sono scesi dal 50% medio del primo biennio al 22% del 2022, un valore comunque piuttosto elevato. La durata media della prestazione – che ovviamente dipende dall'età a cui viene riconosciuto il beneficio – varia negli anni, tra i 38 e i 42 mesi; mentre l'onere mensile pro-capite – che è legato non solo alla durata media della prestazione, ma anche alla retribuzione percepita – oscilla tra i 1.000 e i 1.100 euro in media. Le domande nel complesso sono distribuite in modo geograficamente omogeneo, con una leggera preminenza del meridione con il 31% dei beneficiari residenti al Sud. Per quanto riguarda le domande accolte, la categoria preponderante è quella per disoccupazione, che assorbe intorno al 64% delle domande, seguita dai *caregivers*, il 17% circa, dai richiedenti per invalidità civile (11%) e dai lavoratori in mansioni gravose (8%).

L'APE sociale, consentendo un anticipo dell'uscita dal mercato del lavoro a determinate categorie di lavoratori, svolge il ruolo di ammortizzatore di situazioni di difficoltà personale, familiare o lavorativa. La scelta di anticipare il pensionamento attraverso questo istituto, che ha una funzione tendenzialmente assistenziale, può essere dovuta a ragioni diverse, ma rimane comunque riconducibile ad una valutazione del *trade-off* tra trattamento pensionistico e disutilità del lavoro. In quasi otto anni dalla sua introduzione manca nelle agende di medio e lungo termine dei governi una reale intenzione di intervenire in maniera strutturale e sistemica su una misura che potenzialmente tutela i soggetti fragili del mercato del lavoro.

In questo contesto, nel supplemento ordinario n. 43 della *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre 2024, n. 305, è stata pubblicata la legge n. 207/2024, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027* (di seguito anche legge di bilancio 2025). In particolare, i commi 175 e 176 dell'articolo 1 hanno prorogato l'APE sociale sino al 31 dicembre 2025, confermando sia il requisito anagrafico di 63 anni e 5 mesi per accedere alla misura sia l'incumulabilità della prestazione con i redditi di lavoro dipendente e autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro annui.

L'articolo 29 della legge n. 203/2024 (c.d. collegato lavoro) ha poi previsto che le domande di APE sociale sono presentate entro il 31 marzo, il 15 luglio e, comunque, entro il 30 novembre di ciascun anno. Le domande così acquisite troveranno accoglimento esclusivamente se, all'esito delle attività di monitoraggio previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 88/2017 e dall'articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 87/2017, residueranno le necessarie risorse finanziarie.

1. Proroga dell'APE sociale e conferma del requisito anagrafico

L'articolo 1, comma 175, della legge di bilancio 2025 è volto a prevedere l'applicazione sino al 31 dicembre 2025 delle disposizioni in materia di APE sociale – di cui all'articolo 1, commi 179-186, della legge n. 232/2016 – in favore dei soggetti che si trovino al compimento dei 63 anni e 5 mesi in una delle condizioni previste dal comma 179 (disoccupazione, assistenza a familiare con disabilità grave, riduzione della capacità lavorativa per invalidità grave, dipendenti per lavori usuranti di cui all'allegato C). Il requisito anagrafico è quindi stato confermato dalla legge finanziaria 2025 rispetto al precedente innalzamento dai 63 anni agli attuali 63 anni e 5 mesi ad opera della legge n. 213/2023 (c.d. legge di bilancio 2024).

Ne consegue che, con riferimento alle domande di verifica delle condizioni di accesso al beneficio presentate dal 1° gennaio 2025, è necessario accertare, tra gli altri requisiti, che i sopra indicati soggetti siano in possesso, al momento della domanda, o comunque la perfezionino entro il 31 dicembre 2025, di un'età anagrafica pari ad almeno 63 anni e 5 mesi. Le nuove disposizioni trovano applicazione anche nei confronti di coloro che hanno perfezionato i requisiti per l'accesso al beneficio negli anni precedenti e che non hanno presentato la relativa domanda di verifica, nonché ai soggetti decaduti dal beneficio (ad esempio, per superamento dei limiti reddituali annuali) che ripresentano domanda nell'anno 2025.

La legge di bilancio 2025 non ha invece introdotto modifiche rispetto al requisito contributivo e alle condizioni per l'accesso al beneficio in oggetto. Per tali aspetti, rimangono pertanto ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 179-186, della legge n. 232/2016, come modificate dall'articolo 1, commi 288 e 289, della legge n. 197/2022 (c.d. legge di bilancio 2023).

In sintesi, l'indennità di APE sociale è pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione, comunque di importo massimo pari a 1.500 euro, non cumulabile con altri trattamenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria. È corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici e, come sopra detto, al compimento dei 63 anni e 5 mesi. I beneficiari della prestazione assistenziale sono: a) persone con un'anzianità contributiva di almeno 30 anni, in stato di disoccupazione a seguito di licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale del rapporto di lavoro o per scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato (in quest'ultimo caso, occorre aver lavorato per almeno diciotto mesi nei tre anni precedenti) e che hanno concluso la prestazione per la disoccupazione loro spettante; b) persone con un'anzianità contributiva di almeno 30 anni, che assistono da almeno sei mesi il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap grave o un parente o un affine di secondo grado convivente i cui genitori o il cui coniuge abbia più di settant'anni o siano anch'essi affetti da patologie invalidanti, o siano deceduti o mancanti; c) persone con un'anzianità contributiva di almeno 30 anni e con una capacità lavorativa ridotta di almeno il 74%; d) lavoratori dipendenti con almeno 36 anni di anzianità contributiva che svolgono da almeno sette anni negli ultimi dieci anni o almeno sei anni negli ultimi sette anni attività lavorative gravose (circolare Inps 16 giugno 2017, n. 100; circolare Inps 23 febbraio 2018, n. 34). L'elenco di tali professioni è stato aggiornato ed esteso con la legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021), che ha previsto anche un'anzianità contributiva più bassa, pari a 32 anni, per gli operai edili, i ceramisti e i conduttori di impianti per la formatura di articoli in ceramica e terracotta (circolare Inps 25 maggio 2022, n. 62). Per le donne i requisiti di anzianità contributiva previsti sono ridotti di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (c.d. APE sociale donna).

Considerato che la legge di bilancio 2025 ha comunque apportato una modifica al requisito anagrafico, resta fermo che, come in passato precisato dall'Inps (§ 2, circolare 1° febbraio 2019, n. 15, e ribadito al § 1 della circolare n. 62/2022, cit.), i soggetti in possesso del provvedimento di certificazione (si veda il parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali espresso con nota prot. n. 243 del 10 gennaio 2019), potranno presentare domanda di accesso all'APE sociale an-

che successivamente al nuovo termine di scadenza della sperimentazione (31 dicembre 2025), purché la domanda sia inoltrata entro il 30 novembre 2025 (al riguardo si rinvia alle precisazioni contenute nella circolare Inps n. 15/2019, cit.).

2. Regime di incumulabilità con i redditi di lavoro

L'articolo 1, comma 176, della legge di bilancio 2025 ha confermato il regime di incumulabilità con i redditi di lavoro dipendente e autonomo, già modificato dalla legge di bilancio 2024.

In particolare, l'articolo 1, comma 137, della legge n. 213/2023 aveva introdotto un nuovo regime di incumulabilità con i redditi di lavoro per i soggetti il cui accesso al beneficio è stato certificato nell'anno 2024 (circolare Inps 20 febbraio 2024, n. 35).

Per i soggetti beneficiari, invece, che hanno ricevuto la certificazione per l'accesso al beneficio in anni precedenti, continua a trovare applicazione il regime di incumulabilità previsto dall'articolo 1, comma 183, della legge n. 232/2016, secondo cui l'indennità è compatibile con la percezione dei redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nel limite di 8.000 euro annui e dei redditi derivanti da attività di lavoro autonomo nel limite di 4.800 euro annui (si veda il § 4 della circolare Inps n. 100/2017, cit.).

In sostanza, in base alla modifica del 2023, il titolare di APE sociale decade dall'indennità se svolge attività di lavoro dipendente o autonomo o se svolge lavoro autonomo occasionale da cui derivino redditi superiori al limite di 5.000 euro lordi annui. Ai fini della decadenza, rilevano esclusivamente le attività di lavoro dipendente e autonomo svolte dalla decorrenza del beneficio fino alla data di compimento dell'età per la pensione di vecchiaia di cui all'articolo 24, comma 6, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

Agli stessi fini, per la verifica del superamento del limite reddituale previsto per il lavoro autonomo occasionale *ex* articolo 2222 c.c., rileva il reddito annuo derivante dallo svolgimento di lavoro autonomo occasionale percepito nel periodo di godimento dell'APE sociale, compreso, pertanto, quello riconducibile all'attività svolta nei mesi dell'anno precedenti la decorrenza dell'indennità e/o successivi al compimento dell'età richiesta per la pensione di vecchiaia.

L'indennità percepita nel corso dell'anno in cui risulta lo svolgimento di attività di lavoro dipendente o autonomo o – nelle ipotesi di lavoro autonomo occasionale – in cui risulta superato il limite reddituale di 5.000 euro annui lordi, diviene indebita ai sensi dell'articolo 2033 c.c. e la struttura territoriale dell'Inps dovrà pertanto procedere al relativo recupero.

Ai fini dell'applicazione del regime di incumulabilità in parola, la nozione di lavoro è quella risultante dalla normativa fiscale di cui agli articoli 49 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (TUIR). I limiti reddituali sono considerati al lordo delle imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti dal lavoratore. I percettori di APE sociale sono tenuti a comunicare all'Inps la ripresa di attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché l'avvenuto superamento del limite reddituale di 5.000 euro lordi annui previsto per il lavoro autonomo occasionale, entro 5 giorni dal verificarsi dell'evento. Decorso tale termine, con il recupero dell'indebito, sarà dovuta la corresponsione degli interessi legali (si veda il § 9 della circolare Inps n. 100/2017, cit.). In ogni caso, l'Istituto verificherà l'eventuale ripresa di attività lavorativa dipendente e autonoma e il superamento dei limiti reddituali previsti per il lavoro autonomo occasionale tramite la consultazione delle banche dati disponibili e attraverso la fornitura dei dati reddituali rilevati da parte dell'Agenzia delle Entrate.

3. Termine di presentazione delle domande e monitoraggio della spesa

L'articolo 29 della legge n. 203/2024 (c.d. collegato lavoro) dispone l'uniformazione dei termini di presentazione delle domande di accesso all'APE sociale e al pensionamento anticipato con requisito contributivo ridotto (in favore dei c.d. lavoratori precoci), stabilendo che tali domande sono presentate entro il 31 marzo, il 15 luglio e, comunque, non oltre il 30 novembre di ciascun anno.

La norma ultima citata si deve coordinare con l'articolo 1, comma 175, seconda e terza parte, della legge di bilancio 2025, secondo il quale le disposizioni del secondo e del terzo periodo del comma 165 dell'articolo 1, legge n. 205/2017, si applicano anche con riferimento ai soggetti che si trovano nelle condizioni ivi indicate nell'anno 2025.

Pertanto, in virtù del richiamo al comma 165 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2018, i soggetti che verranno a trovarsi nelle condizioni per poter accedere alla misura dell'APE sociale nel corso dell'anno 2025 presenteranno la domanda per il loro riconoscimento entro il 31 marzo ovvero, in deroga a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 88/2017, entro il 15 luglio. Resta fermo che le domande presentate oltre il 15 luglio e, comunque, non oltre il 30 novembre sono prese in considerazione esclusivamente se all'esito del monitoraggio di cui all'articolo 11 del regolamento citato residueranno le necessarie risorse finanziarie.

Ai sensi dell'articolo 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 87/2017 (*Monitoraggio e criteri di ordinamento delle domande e gestione della clausola di salvaguardia*), il monitoraggio delle domande positivamente certificate, ai fini della

individuazione di eventuali scostamenti rispetto alle risorse finanziarie annualmente disponibili per legge, è effettuato dall'Inps, sulla base della data di raggiungimento del requisito ridotto e, a parità della stessa, della data di presentazione della domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio. Qualora l'onere finanziario accertato sia superiore allo stanziamento via via previsto dalle diverse leggi finanziarie, valutato anche in via prospettica, l'Inps provvede all'individuazione dei soggetti esclusi dal beneficio e al conseguente posticipo della decorrenza dell'indennità loro dovuta sulla base del criterio di ordinamento previsto. Qualora dall'attività di monitoraggio prevista per ciascun anno residuino le necessarie risorse finanziarie, l'Inps provvede ad individuare i soggetti per i quali è possibile concedere il beneficio nei limiti delle risorse finanziarie annualmente disponibili.

All'espletamento delle attività di monitoraggio si provvede attraverso apposita conferenza di servizi indetta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da concludersi entro il 31 marzo dell'anno seguente a quello di presentazione delle domande.

Come sottolineato nella Relazione Tecnica, la disposizione in commento, in quanto di natura ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'uniformazione dei termini e il conseguente monitoraggio di spesa sono posti, quindi, in relazione alle attività amministrative dell'Inps e non concernono la decorrenza dei trattamenti in oggetto, la cui disciplina resta immutata.

I termini entro i quali l'Istituto deve comunicare ai richiedenti l'esito dell'istruttoria delle domande di verifica sono stati in precedenza individuati dalla circolare n. 35/2023. In particolare, l'Inps comunicherà gli esiti il 30 giugno 2025, per le domande di verifica delle condizioni presentate entro il 31 marzo; il 15 ottobre 2025, per le domande di verifica delle condizioni presentate entro il 15 luglio; il 31 dicembre 2025, per le domande di verifica delle condizioni presentate oltre il 15 luglio, ma entro il 30 novembre del medesimo anno.

L'APE sociale, in presenza di tutti i requisiti, decorre dal primo giorno del mese successivo alla domanda di trattamento, previa cessazione dell'attività di lavoro dipendente, autonomo e parasubordinato, svolta in Italia o all'estero. Per tutti i soggetti beneficiari, la decorrenza del trattamento non potrà essere, comunque, anteriore al 1° febbraio 2025. Pertanto, al fine di non perdere ratei di trattamento, i soggetti che al momento della domanda di verifica delle condizioni di accesso al beneficio siano già in possesso di tutti i requisiti e delle condizioni previste, devono presentare contestualmente anche la domanda di APE sociale (si veda sul punto il messaggio Inps 29 gennaio 2019, n. 402).

4. Finanziamento della misura. Incrementi dell'autorizzazione di spesa

La Relazione tecnica fa poi presente che, tenuto conto degli elementi di monitoraggio e di previsione aggiornata disponibili per l'applicazione della misura in esame per il 2024 – che evidenziano una generazione di beneficiari presumibilmente non inferiore a circa 15.000 titolari della misura e dell'evoluzione attesa per l'anno 2025 – vi è la conseguente necessità di incrementare la relativa autorizzazione di spesa per gli accessi 2025, stimati in circa 18.000, conseguendone maggiori oneri in termini di incremento del limite di spesa. Il comma 3 in commento dispone quindi che l'autorizzazione di spesa che finanzia la suddetta misura (di cui all'articolo 1, comma 186, della legge n. 232/2016) è incrementata di 114 milioni di euro per l'anno 2025, 240 milioni di euro per l'anno 2026, 208 milioni di euro per l'anno 2027, 151 milioni di euro per l'anno 2028, 90 milioni di euro per l'anno 2029 e 35 milioni di euro per l'anno 2030.

5. Bibliografia essenziale

ARGENTINO G. (2017), *Ape sociale: modalità di attuazione*, in DPL, n. 27, p. 1659 ss.

ARGENTINO G. (2017), *Regolamento di attuazione dell'art. 1, dal 179° al 186° comma, l. 11 dicembre 2016 n. 232, in materia di Ape sociale (commento al d.p.c.m. 23 maggio 2017 n. 88)*, in GLav, n. 27, p. 87 ss.

BONATI G., GREMIGNI P. (2018), *Previdenza 2018. Guida alle novità*, Maggioli, p. 330

CAZZOLA G. (2024), *Legge di bilancio 2024 e misure pensionistiche*, in LG, n. 2, p. 113 ss.

CHIARALUCE A. (2025), *Uscita anticipata dal lavoro nel 2025*, in DPL, n. 6, p. 349 ss.

CIRIOLI D. (2017), *Ape sociale: la disciplina*, in DPL, n. 29, p. 1822 ss.

DALLA SAGA M. (2024), *Ape sociale*, in DPL, n. 10, p. 12 ss.

ORLANDO A. (2018), *Ape sociale e pensione per lavoratori precoci*, in DPL, n. 10, p. 638 ss.

RAUSEI P. (2025), *Collegato Lavoro 2024: sintesi delle novità*, in DPL, n. 3, p. 163 ss.

RIZZA R. (2017), *Ape sociale, approvato il dpcm attuativo*, in Lavoro@Confronto, n. 21, p. 26 ss.

Computo congiunto di pensione base e rendita integrativa per l'importo soglia in ambito pensionistico. Il “Mayday” del Sistema pubblico alla previdenza complementare

di Michele Calabria

Abstract – La legge di bilancio per il 2025 ha disposto che, per il raggiungimento dell'importo soglia al cui ammontare è parametrato, e subordinato, il riconoscimento della pensione di vecchiaia ed ancor di più la pensione anticipata, possa computarsi anche la proiezione della rendita riconosciuta dalla previdenza complementare cui, eventualmente, accede il richiedente. Non è la prima volta che il sistema previdenziale pubblico realizza quanto ontologicamente ricondotto grazie all'intervento della previdenza complementare.

Abstract – The Budget Act for 2025 has provided that, in order to reach the threshold amount to which the recognition of the old-age pension and even more so the early pension is parameterized and subordinated, the projection of the income recognized by the supplementary pension to which the applicant may eventually access may also be computed. This is not the first time that the public pension system has achieved what is ontologically attributed to it thanks to the intervention of the supplementary pension.

L'articolo 1, commi 181-185, della legge n. 207/2024 introduce e disciplina la possibilità di ricorrere alle rendite pensionistiche erogate dalle forme di previdenza complementare, al fine di poter raggiungere gli importi soglia previsti per la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata.

Tutto muove dall'introduzione di un comma aggiuntivo ⁽¹⁾, il 7-bis, all'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, il decreto salva Italia meglio noto come riforma Fornero delle pensioni.

(1) Cfr. art. 1, comma 181, l. n. 207/2024.

La norma dispone ora che a decorrere dal 1 dicembre 2025, esclusivamente ai fini del raggiungimento degli importi soglia previsti per la pensione di vecchiaia, e per la pensione anticipata, e solo previa volontà espressa del percettore, tale importo potrà essere raggiunto assommando all'importo mensile della prima rata di pensione base anche il valore teorico di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare, sempre però che il beneficiario abbia optato per la corresponsione dell'emolumento della previdenza complementare sotto forma di rendita.

Analizzando il contenuto delle norme richiamate si comprende come il legislatore, con tale previsione, abbia operato una forte torsione verso la previdenza complementare, affinché giunga in aiuto delle incapacienze del sistema previdenziale pubblico obbligatorio nel garantire la "misura minima" in essa stabilita.

La vecchiaia costituisce uno degli eventi protetti presi in considerazione dall'articolo 38 Cost., anzi questa, insieme alla malattia, rappresenta il cardine del sistema previdenziale pensato a tutela dei lavoratori (secondo comma).

Il principale strumento che l'ordinamento previdenziale vi predispone a tutela del bisogno insorto a causa dell'avanzare dell'età, e della conseguente impossibilità di continuare a provvedere al reddito necessario al sostentamento proprio e della propria famiglia, è la "pensione di vecchiaia".

La caratteristica peculiare di questa misura, oltre la cessazione dell'attività lavorativa, è il raggiungimento di un duplice requisito, anagrafico (la c.d. "età pensionabile") e contributivo.

Per quanto attiene l'età anagrafica è sufficiente ricordare in questa sede che, oltre la ricercata armonizzazione del requisito tra donne e uomini e tra lavoratrici/tori dipendenti ed autonome/i, al termine di diversi incrementi e sospensioni, questa è attualmente fissata a 67 anni, confermati fino al 2026, che aumentano progressivamente all'eventuale incremento dell'aspettativa di vita di vita.

Mentre in riferimento al requisito contributivo la legge prescrive un'anzianità contributiva minima di almeno 20 anni ⁽²⁾, ma a condizione che, per quanti loro versino in pieno regime contributivo, in quanto il primo accredito contributivo risulti successivo al 1° gennaio 1996, l'ammontare della pensione non sia inferiore all'importo dell'assegno sociale ⁽³⁾, rivalutato della variazione nominale media quinquennale del PIL.

Per quanto invece pertiene la pensione anticipata in esame ⁽⁴⁾, v'è da ribadire che, anche in questo caso riguarda esclusivamente i lavoratori inquadrati con il

⁽²⁾ Cfr. art. 24, comma 7, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

⁽³⁾ Cfr. art. 3, comma 6, l. n. 335/1995.

⁽⁴⁾ Cfr. art. 24, comma 11, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

sistema contributivo puro (primo accredito contributivo a decorrere dal 1° gennaio 1996), disponendone la maturazione del beneficio al raggiungimento di 64 anni d'età anagrafica, ma con 20 anni di anzianità contributiva, raggiungibile anche avvalendosi del cumulo contributivo ⁽⁵⁾ (invece che 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne ⁽⁶⁾), come previsto per la pensione anticipata dei lavoratori inquadrati nel sistema misto *pro rata*). Dal momento della maturazione dei requisiti, l'erogazione della misura comincia decorsi tre mesi.

Non di meno, per la pensione anticipata il legislatore ha disposto che, per coloro che vi accedano dal 1° gennaio 2024, l'ammontare mensile della prima rata di pensione abbia un importo minimo della prima prestazione (importo soglia), pari ad almeno 3 volte l'assegno sociale; a 2,8 volte l'assegno sociale per le donne con un figlio e scende a 2,6 volte l'assegno sociale per le donne con 2 o più figli ⁽⁷⁾ (salvo il limite massimo di 5 volte l'importo dell'assegno sociale) più naturalmente la rivalutazione per l'adeguamento nominale del PIL.

Dal 2030 l'importo soglia, per i soli lavoratori richiedenti la pensione anticipata di cui all'articolo 24, comma 11, del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, salirà a 3,2 volte l'assegno sociale, mentre il requisito contributivo utile per avvalersi della facoltà di cui all'articolo 7-*bis* del medesimo decreto-legge aumenterà di 5 anni a decorrere dal 1° gennaio 2025, più altri 5 anni a decorrere dal 1° gennaio 2030, raggiungendo, rispettivamente un ammontare prima di 25 e poi di 30 anni; la pensione anticipata conseguita non è cumulabile, a decorrere dal primo giorno di decorrenza della stessa e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia ⁽⁸⁾ di cui al comma 6, con redditi di lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui ⁽⁹⁾. La ratio di tale diversità è presto spiegata, stante la minore anzianità contributiva (20 anni) è premura del legislatore assicurarsi che il montante contributivo abbia recuperato con la generosità dei contributi versati (in virtù di una retribuzione particolarmente generosa) quanto perso nel dimezzamento del tempo nel quale raccogliere la contribuzione. Prova ne è il fatto che la prima rata di pensione deve prevedere un minimo triplicato rispetto al minimo previsto per la pensione di vecchiaia.

⁽⁵⁾ Cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. n. 184/1997; circ. Inps 23 giugno 2017, n. 103.

⁽⁶⁾ Cfr. art. 24, comma 10, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

⁽⁷⁾ Cfr. art. 1, comma 125, lett. b, l. n. 213/2023.

⁽⁸⁾ Cfr. art. 24, comma 6, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

⁽⁹⁾ Cfr. art. 1, comma 183, l. n. 207/2024.

La norma contiene aspetti innovativi, in quanto propone una nuova forma di condivisione tra componente privata e pubblica della previdenza. La dimensione delle adesioni, non di meno, ad oggi è di difficile quantificazione, sia perché la massa di pensionamenti completamente contributivi si realizzerà solo nel medio termine, sia perché l'adesione alla previdenza complementare è ancora relativamente poco sviluppata, soprattutto per i lavoratori più giovani, per i lavoratori che hanno redditi medio-bassi, ricompresi a pieno titolo tra i soggetti interessati dalla misura, e dai lavoratori autonomi.

Peraltro proprio i lavoratori autonomi hanno maggiori possibilità di arrivare all'età di pensionamento per la vecchiaia con un capitale nozionale non sufficiente a superare il valore soglia, e questo sia perché assoggettati ad una aliquota contributiva pari al 24% del loro reddito, e sia perché una considerevole quota di questi assicurati versa l'importo minimo concesso dalla normativa ⁽¹⁰⁾.

Orbene, la novità introdotta a partire dal 2025 è che, l'importo soglia può essere raggiunto computando anche l'ammontare del valore teorico di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare richieste dall'assicurato, che, al solo dell'istituto in esame, può essere ottenuto trasformando il montante effettivo accumulato in ciascuna forma di previdenza complementare con applicazione del valore dei coefficienti di trasformazione ⁽¹¹⁾ vigente al momento del pensionamento.

La disciplina istitutiva della previdenza complementare dispone infatti che il contribuente percettore può domandare che le prestazioni pensionistiche in regime di contribuzione definita e di prestazione definita possono siano erogate in capitale (cioè in unica soluzione) o in rendita ⁽¹²⁾.

L'erogazione in capitale, peraltro, può essere corrisposta sino ad un massimo del 50% del montante finale accumulato, e nel computo dell'importo complessivo erogabile in tale forma sono detratte le somme erogate a titolo di anticipazione per le quali non si sia provveduto al reintegro.

La norma della legge di bilancio richiede l'espressa volontà in tal senso da parte del soggetto interessato, e che questi abbia richiesto la prestazione in forma di rendita, possibilità che appare recondita nella ipotesi in cui richiama l'erogazione sotto forma di rendita di almeno il 70% del montante maturato questo risulti inferiore al 50% dell'ammontare dell'assegno sociale, riconoscendo la possibilità che la totalità della rendita sia erogata in capitale, come peraltro espressamente

⁽¹⁰⁾ Cfr. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C 2112-*bis*), 5 novembre 2024.

⁽¹¹⁾ Cfr. art. 1, comma 6, l. n. 335/1995.

⁽¹²⁾ Cfr. art. 11, comma 3, d.lgs. n. 252/2005.

stabilito all'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 11, decreto legislativo n. 252/2005.

La norma introduce a carico delle forme di previdenza complementare, inoltre, l'obbligo di mettere a disposizione una proiezione certificata che consenta di avere una rappresentazione affidabile dell'importo della futura rendita in modo da comprendere l'ulteriore reddito a disposizione unitamente alla pensione erogata dall'ente previdenziale pubblico. I criteri di computo e le modalità di richiesta e di certificazione della proiezione della rendita devono essere individuati mediante apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato non ancora emanato ⁽¹³⁾.

La legge n. 207/2024 sembra prevedere la possibilità di aumentare il contributo che la previdenza complementare possa offrire alla realizzazione della misura. Dispone infatti che l'ente previdenziale, presumibilmente l'Inps, realizzi un monitoraggio sugli effetti derivanti dall'applicazione di quanto disposto dal comma 181, fornendone al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i relativi dati, con le modalità dell'emanando decreto interministeriale di cui al comma 182.

Qualora da tale monitoraggio, e con esclusivo riferimento all'agevolazione per l'accesso al pensionamento anticipato (il cui importo soglia è tra le 3,5 e le 2,6 volte l'assegno minimo), emergano maggiori oneri rispetto a quelli originariamente previsti, i due ministeri summenzionati, con relativo decreto, provvedono a stabilire un limite percentuale dell'importo mensile della prima rata della pensione di base di cui al computo di quanto previsto al comma 7-*bis* ⁽¹⁴⁾. In continuità a tale riduzione percentuale (stando al senso della congiunzione "e" utilizzata), prosegue la norma, si procede ad ampliare l'importo soglia, o a prevedere ulteriori periodi di differimento della prima decorrenza utile per il pensionamento anticipato.

La norma pare interpretarsi in questo modo, se ai fini del mantenimento in essere del computo congiunto di cui al comma 7-*bis*, dell'articolo 24, decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, il decreto interministeriale può prevedere un limite percentuale della soglia della pensione di base (presumibilmente in diminuzione per contenerne i costi), "e", contemporaneamente aumentarne l'importo soglia, è ragionevole pensare che il delta tra la minore percentuale della pensione base e l'aumentato limite dell'importo soglia debba essere coperto dalla rendita della previdenza complementare. E ciò presupporrebbe l'accesso alla misura a quanti loro abbiano avuto un montante contributivo particolarmente generoso. L'alternativa disposta dalla norma, infatti è

⁽¹³⁾ Cfr. art. 1, comma 182, l. n. 207/2024.

⁽¹⁴⁾ Cfr. art. 1, comma 184, l. n. 207/2024.

quella di ampliare la finestra tra il momento della maturazione dei requisiti e quello della percezione della pensione.

Non è la prima volta che il legislatore ricorre alla previdenza complementare come ponte per realizzare azioni di previdenza pubblica non garantite, o troppo onerose, per la coperta perennemente corta del bilancio statale.

Ad esempio l'introduzione, in via sperimentale a partire dal 1° gennaio 2017 ma ancora operante, della RITA (Rendita integrativa temporanea anticipata), l'anticipo sul trattamento della previdenza integrativa di cui al decreto legislativo n. 252/2005.

La misura è un ponte, operante dal momento della cessazione del lavoro sino al raggiungimento dei requisiti della pensione di vecchiaia e che può essere riconosciuta solo ad esclusione di quelle in regime di prestazione definita, il che vuol dire che possono accedervi solo quanti aderiscano a forme di previdenza complementare a contribuzione definita, ma con prestazione variabile.

In verità la RITA è l'omologa privata dell'APE sociale ⁽¹⁵⁾, alla disciplina della quale infatti rimandava il comma 188 della legge n. 232/2016, quanto all'identificazione dei requisiti di età, contributi e di maturazione del diritto ⁽¹⁶⁾, e che a sua volta serviva per traghettare verso la pensione di vecchiaia coloro che al momento della richiesta di APE avessero un'età anagrafica minima di 63 anni e che, purché in possesso di un requisito contributivo minimo di 20 anni, maturassero il diritto a una pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi, e la loro pensione, al netto della rata di ammortamento corrispondente all'anticipo richiesto, fosse pari o superiore, al momento dell'accesso alla prestazione, a 1,4 volte il trattamento minimo previsto nell'assicurazione generale obbligatoria.

⁽¹⁵⁾ Cfr. art. 1, comma 166, l. n. 232/2016.

⁽¹⁶⁾ Cfr. art. 1, comma 167, l. n. 232/2016.

L'abrogazione (implicita) della normativa in materia di disoccupazione per i lavoratori rimpatriati

di Nicola Deleonardis

Abstract – Il contributo si propone di analizzare il comma 187, art. 1, della legge di bilancio per il 2025, che esclude l'applicazione della normativa in materia di disoccupazione per i lavoratori rimpatriati a partire dal 1° gennaio 2025. Nonostante permangano le garanzie previste dal regolamento (CE) n. 883/2004, la disposizione limita le tutele a favore dei lavoratori “di ritorno”.

Abstract – The paper aims to analyse § 187, Art. 1, of the Budget Act 2025, which excludes the application of unemployment regulations for repatriated workers starting from 1 January 2025. Although the guarantees provided by Regulation (EC) No. 883/2004 remain in place, the provision scales back protections for repatriated workers.

Sommario: 1. La tutela contro la disoccupazione per i lavoratori rimpatriati: la legge n. 402/1975. – 2. L'implicita abrogazione dell'indennità di disoccupazione per i rimpatriati. – 3. Il rapporto tra la legge n. 402/1975 e il regolamento (CE) n. 883/2004. – 4. Conclusioni. – 5. Bibliografia essenziale.

1. La tutela contro la disoccupazione per i lavoratori rimpatriati: la legge n. 402/1975

Il comma 187, articolo 1, legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025), introduce una disposizione che incide significativamente sulle previsioni contenute nella legge n. 402/1975, in materia di trattamento di disoccupazione in favore dei lavoratori rimpatriati ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Per una disamina della l. n. 402/1975, M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Giappichelli, 2021, p. 101 ss.

Prima di procedere con un'analisi sugli effetti prodotti dal comma in commento, sembra opportuno descrivere succintamente la disciplina *ex* legge n. 402/1975. La norma prevede che nel caso di disoccupazione derivante da licenziamento o da mancato rinnovo del contratto di lavoro stagionale da parte del datore di lavoro all'estero, i lavoratori italiani rimpatriati, nonché i lavoratori frontalieri, hanno diritto al trattamento ordinario di disoccupazione per un periodo di 180 giorni, detratto il periodo eventualmente indennizzato in base a norme ed accordi internazionali, purché siano ritornati in Italia entro il termine di 180 giorni dalla data del licenziamento o della scadenza del contratto (articolo 1).

Il trattamento viene erogato a condizione che il lavoratore si iscriva all'ufficio di collocamento (oggi Centro per l'Impiego) entro 30 giorni dalla data di rimpatrio, dietro dichiarazione rilasciata dal datore di lavoro comprovante il mancato rinnovo del contratto o il licenziamento (articolo 2). Un'interpretazione adeguatrice del dato normativo ⁽²⁾ stabilisce l'obbligo del soggetto rimpatriato di aver reso la Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID), con l'obiettivo di promuovere un comportamento proattivo verso il lavoro ⁽³⁾.

Ancora, la disposizione prescrive la possibilità per i lavoratori stagionali di ritorno dall'estero di fruire reiteratamente del trattamento economico, purché abbiano effettuato un secondo periodo di lavoro di almeno 12 mesi, di cui almeno 7 all'estero (articolo 3) ⁽⁴⁾. La giurisprudenza ha escluso che possa essere inibito l'accesso alla prestazione economica nel caso di stipula con lo stesso datore di lavoro di un nuovo contratto, purché quest'ultimo non sia stato firmato contestualmente alla scadenza del preesistente rapporto e ricorrano gli altri requisiti previsti dalla legge ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Si veda la circ. Inps 22 maggio 2015, n. 106. D'altronde l'interpretazione adeguatrice è stata possibile anche per la categoria dei detenuti, per la quale si rinviava ad una disciplina speciale, quale l'art. 19 della l. n. 56/1987. Sul punto, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Il diritto alla NASpI per i lavoratori detenuti*, in *LG*, 2025, n. 2, p. 138 ss.

⁽³⁾ Sulla DID, *ex multis*, R. SANTUCCI, *Lo status di disoccupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, 2016, p. 159 ss.; M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, 2015, n. 4, p. 639 ss.

⁽⁴⁾ Cass. 6 novembre 2009, n. 23599, in *DeJure*.

⁽⁵⁾ Cass. 8 febbraio 2003, n. 1909, in *DeJure*; Cass. 8 aprile 2002, n. 5010, *ivi*. Sul punto, si veda anche la circ. Inps 18 novembre 2002, n. 171, che ribadisce il principio per cui «quando il rinnovo del contratto, pur avvenuto con il medesimo datore di lavoro, non è ragionevolmente prevedibile sin dalla scadenza del contratto, scatta l'intervento previdenziale una volta verificata l'esistenza degli altri requisiti».

L'articolo 3 ha introdotto una tutela a favore dei lavoratori stagionali all'estero anticipando quella per i lavoratori residenti in Italia ⁽⁶⁾; in generale, la misura ha tentato di rispondere in Italia al crescente stato di bisogno causato dalle “migrazioni di ritorno” dei lavoratori stagionali o residenti all'estero, ancorché per un breve periodo ⁽⁷⁾.

2. L'implicita abrogazione dell'indennità di disoccupazione per i rimpatriati

La storica disciplina della disoccupazione per lavoratori rimpatriati è stata modificata dal comma 187, articolo 1, legge di bilancio 2025, in cui si stabilisce che la legge n. 402/1975 non si applica alle cessazioni del rapporto di lavoro intervenute a partire dal 1° gennaio 2025.

Il legislatore ricorre correttamente all'espressione «cessazione del rapporto di lavoro» onde abbracciare entrambe le ipotesi estintive annoverate dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 402/1975, quali il mancato rinnovo del contratto di lavoro stagionale e il licenziamento.

Inoltre, il comma 187 in commento non abroga formalmente la disposizione, che resta in vigore, al fine di ottemperare agli obblighi previdenziali per le cessazioni di lavoro intervenute entro il 31 dicembre 2024. L'articolo 1, comma 2, della legge n. 402/1975 prevede infatti che il diritto al trattamento di disoccupazione possa essere accordato a condizioni che i lavoratori rimpatriino entro 180 giorni dalla data di cessazione del rapporto. Dunque, i lavoratori avranno circa 6 mesi per rimpatriare, nonché risultare adempienti rispetto agli altri requisiti previsti dalla norma, prima che questa non trovi più applicazione.

⁽⁶⁾ L'art. 40 del r.d. n. 1327/1935 escludeva dalla assicurazione contro la disoccupazione involontaria, fra gli altri, «coloro che solo occasionalmente prestano l'opera loro alle dipendenze altrui» (n. 8) e «coloro che siano occupati esclusivamente in lavorazioni che si compiono annualmente in determinati periodi di durata inferiore ai sei mesi» (n. 9). Soltanto con l'art. 7, comma 3, del d.l. n. 86/1988, convertito con modificazioni dalla l. n. 160/1988, e con l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 108/1991, convertito con modificazioni dalla l. n. 169/1991, la tutela contro la disoccupazione è stata estesa, con requisiti ridotti, ai lavoratori “precari” e stagionali.

⁽⁷⁾ Si veda la Relazione dell'on. Pisicchio al disegno di legge *Trattamento di disoccupazione in favore dei lavoratori rimpatriati* nel corso della seduta della Commissione Lavoro del 16 luglio 1975.

A riguardo l'Inps ha precisato che le strutture territoriali non devono porre in essere alcun adempimento, né rigettare le domande, in quanto la procedura provvede automaticamente alla reiezione delle istanze, indicando la motivazione giuridica del mancato accoglimento ⁽⁸⁾.

3. Il rapporto tra la legge n. 402/1975 e il regolamento (CE) n. 883/2004

Al fine di chiarire quali sono gli effetti che comporta, per i rapporti di lavoro cessati a partire dal 1° gennaio 2025, la mancata applicazione della legge n. 402/1975, è necessario estendere l'analisi e richiamare il regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ⁽⁹⁾. Il regolamento – entrato in vigore solo il 1° maggio 2010, a seguito dell'introduzione del collegato regolamento di applicazione (CE) n. 987/2009 – mira ad assicurare l'effettivo esercizio della libera circolazione delle persone (articolo 45 TFUE) e contribuire, in tal modo, al miglioramento del livello di vita e delle condizioni di occupazione delle persone che si spostano all'interno dell'Unione europea ⁽¹⁰⁾.

Rispetto ai profili che qui interessano, gli articoli 61 ss. del regolamento (CE) n. 883/2004 prevedono disposizioni di coordinamento delle diverse normative nazionali in materia di disoccupazione al fine di tutelare il lavoratore non solo nel Paese membro di residenza, ma anche nel Paese dell'istituzione competente, quest'ultima da intendersi come «l'istituzione nei cui confronti l'interessato ha diritto a prestazioni o ne avrebbe diritto se egli, il suo familiare o i suoi familiari risiedessero nello Stato membro nel quale si trova tale istituzione» (si veda l'articolo 1, lettera g, punto ii).

In particolare, l'articolo 64 definisce le condizioni che rendono possibile la c.d. “esportabilità” della prestazione estera di disoccupazione ⁽¹¹⁾, ossia la possibilità per un lavoratore di beneficiare, in questo caso, dell'indennità di disoccupazione

⁽⁸⁾ Si veda il mess. Inps 17 gennaio 2025, n. 184.

⁽⁹⁾ *Amplius*, P. OLIVELLI, *I regolamenti Ue in materia di sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2010, n. 2, p. 361 ss.; F. MARONGIU BUONAIUTI, *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, ivi, n. 3, p. 535 ss.; S. GIUBBONI, *Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2013, n. 4, p. 693 ss.; M. CICCÌ, E. INNOCENZI, *Regolamenti comunitari in materia di sicurezza sociale*, in *DPL*, 2010, n. 35, p. 2073 ss.

⁽¹⁰⁾ Così C. Giust. 3 giugno 2021, causa C-784/19, *Team Power Europe EOOD c. Direktor na Teritorialna direktzia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna*.

⁽¹¹⁾ Sui limiti dell'esportabilità, W. CHIAROMONTE, *La limitata esportabilità delle prestazioni di disoccupazione alla luce dei regolamenti 1408/1971/CEE e 883/2004/CE*, in *RDSS*, 2006, n. 1, p. 171 ss.

secondo la legislazione dello Stato membro competente nonostante si sia recato presso un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione. In sostanza, il lavoratore mantiene il diritto alle prestazioni nonostante si sia spostato verso un altro Stato membro, diverso da quello competente, in cerca di occupazione.

L'articolo 65, invece, disciplina l'erogazione dell'indennità di disoccupazione a favore di lavoratori (frontalieri, transfrontalieri e lavoratori stagionali) che risiedono in uno Stato membro diverso dallo Stato competente, ossia le prestazioni da erogare alla persona disoccupata residente nel corso dell'ultima occupazione in uno Stato membro diverso dallo Stato competente.

La normativa in materia di disoccupazione per i lavoratori rimpatriati e il regolamento (CE) n. 883/2004 sono strettamente collegati ⁽¹²⁾.

Con l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 883/2004, al fine di erogare la disoccupazione per rimpatriati *ex* legge n. 402/1975, l'Inps doveva *in primis* verificare se il lavoratore rientrasse da uno Stato membro dell'UE o dai Paesi convenzionati che applicano il regolamento ⁽¹³⁾.

Nel caso in cui il rimpatriato tornasse da un paese non convenzionato si applicava direttamente la legge n. 402/1975.

Qualora il lavoratore tornasse da un Paese membro UE o da un paese convenzionato, il trattamento di disoccupazione per i lavoratori "di ritorno" veniva erogato solamente dopo avere acquisito le informazioni relative all'eventuale diritto a carico dello Stato estero interessato competente, secondo quanto stabilito dall'articolo 64 del regolamento (che garantisce l'esportabilità della disoccupazione). Si rammenta, infatti, che secondo il regolamento, le prestazioni spettanti a carico delle istituzioni estere sono pagate direttamente al lavoratore dall'istituzione debitrice. Nel caso in cui il richiedente la prestazione non fosse in possesso dei documenti necessari, infatti, le strutture Inps avrebbero dovuto richiedere tempestivamente, direttamente all'istituzione estera, le informazioni utili per la richiesta della certificazione del diritto all'esportabilità della prestazione estera. Pertanto, prima di determinare il diritto alla prestazione di disoccupazione per rimpatriati, l'Inps avrebbe dovuto accertare che il richiedente la misura non avesse maturato il diritto ad una prestazione di disoccupazione nel Paese di provenienza. Nel caso in cui il richiedente avesse diritto a prestazioni a carico dell'istituzione estera, le eventuali giornate già indennizzate da detta istituzione dovevano essere detratte dalle giornate spettanti a titolo di prestazione di disoccupazione rimpatriati *ex* legge n. 402/1975.

⁽¹²⁾ Si vedano rispettivamente le circ. Inps 1° luglio 2010, n. 85, e 22 maggio 2015, n. 105.

⁽¹³⁾ Quali: la Svizzera a decorrere dal 1° aprile 2012 (mess. Inps 6 agosto 2012, n. 13142; circ. Inps 8 gennaio 2013, n. 3; circ. Inps 4 aprile 2013, n. 50); gli stati SEE, Islanda, Liechtenstein e Norvegia, a decorrere dal 1° giugno 2012 (circ. Inps n. 3/2013, cit.);

Inoltre, prima di procedere alla liquidazione di una prestazione di disoccupazione per rimpatriati, l'Inps verificava preventivamente che la persona disoccupata, proveniente da uno Stato che applica la normativa unionale, non rientrasse tra le categorie di lavoratori tutelati dall'articolo 65 del regolamento (CE) n. 883/2004 (frontalieri, transfrontalieri e lavoratori stagionali).

Nello specifico, l'articolo 65, § 5, lettera *b*, precisa che il lavoratore “di ritorno” beneficia prima della prestazione economica erogata dallo Stato membro competente e solo in seconda ipotesi, ed eventualmente, della prestazione prevista dallo Stato di residenza ⁽¹⁴⁾. Solo in quest'ultimo caso occorre procedere all'istruttoria della domanda per determinare se la persona avesse diritto ad una Naspi *ex* articolo 65, § 5, lettera *b*, verificando che il soggetto, durante il periodo lavorativo svolto all'estero, avesse mantenuto la propria residenza in Italia e che avesse i requisiti per beneficiare della citata prestazione, considerando la contribuzione estera ovvero totalizzando la precedente contribuzione nel quadriennio di interesse. Se dall'istruttoria emergeva che la persona avesse diritto ad una Naspi *ex* articolo 65, l'eventuale richiesta di disoccupazione per rimpatriati veniva trasformata d'ufficio in richiesta Naspi ⁽¹⁵⁾.

In sostanza, la normativa per rimpatriati *ex* legge n. 402/1974 veniva applicata qualora:

- a) il lavoratore provenisse da uno Stato membro extra UE e non convenzionato;
- b) il lavoratore provenisse da un Paese UE o convenzionato ma non poteva applicarsi la normativa del Paese UE competente, *ex* articolo 64, né quella del Paese di residenza per mancanza di requisiti, *ex* articolo 65, nemmeno a fronte della totalitarizzazione dei contributi.

A partire dal 1 gennaio 2025, i lavoratori rimpatriati che non possono accedere alle ipotesi *sub* a) e b), resteranno privi di indennità di disoccupazione e di un supporto economico.

Il regolamento (CE) n. 883/2004 si applica solo laddove esista una legislazione nazionale che preveda diritti in materia di sicurezza sociale. La sua funzione è quella di coordinare, ad esempio, quale sistema di sicurezza debba essere applicato in una data situazione sociale (se quello del paese di residenza o quello di un altro paese UE), non introducendo nuove misure previdenziali o assistenziali. La soppressione della legge n. 402/1975 crea una lacuna normativa che non può essere sostituita dalla normativa europea, che continuerà a coordinare solo le prestazioni esistenti, se applicabili.

⁽¹⁴⁾ Si veda la circ. Inps n. 106/2015, cit.; mess. Inps 2 aprile 2024, n. 1328.

⁽¹⁵⁾ Mess. Inps n. 1328/2024, cit.

4. Conclusioni

La normativa in materia di indennità di disoccupazione per i rimpatriati ha rappresentato storicamente un aiuto per i lavoratori italiani che, dopo aver lavorato all'estero, decidevano di tornare in Italia e si trovavano, per varie ragioni, in uno stato di disoccupazione. Solo successivamente la disposizione è passata in secondo piano in forza di provvedimenti che hanno garantito ai rimpatriati condizioni economiche più favorevoli (soprattutto con il regolamento (CE) n. 883/2004).

Dunque, è pronosticabile che la modifica apportata dal comma 187 citato riguardi un gruppo residuale di lavoratori. Ciononostante, sul piano giuridico, l'implicita abrogazione della legge n. 402/1975 risulta iniqua, poiché esclude comunque una fetta della forza lavoro dalle tutele fondamentali, creando una disparità di trattamento che mina l'universalità delle garanzie sociali.

La novella rappresenta un intervento "iconico" nella riforma del *welfare state* italiano orientato verso una ristrutturazione del sistema di assistenza sociale e delle politiche di disoccupazione. Questo cambiamento riflette la volontà di razionalizzare la spesa pubblica e contestualmente ridisegnare (*rectius*, ridimensionare) la previdenza e l'assistenza.

La riforma, infatti, non viene sostituita da nessun'altra misura, lasciando privi di un sostegno economico i lavoratori, stagionali o meno, di ritorno da paesi extraUE e complicandone l'ingresso nel mercato del lavoro italiano, in ragione dell'assenza di una procedura che ne stimoli il comportamento proattivo verso il lavoro (come la DID).

5. Bibliografia essenziale

CANAVESI G. (2018), *Mercato del lavoro e operatori privati*

CHIAROMONTE W. (2006), *La limitata esportabilità delle prestazioni di disoccupazione alla luce dei regolamenti 1408/1971/CEE e 883/2004/CE*, in RDSS, n. 1, p. 171 ss.

CICCIÙ M., INNOCENZI E. (2010), *Regolamenti comunitari in materia di sicurezza sociale*, in DPL, n. 35, p. 2073 ss.

FERRARA M.D. (2015), *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in LD, n. 4, p. 639 ss.

GHERA E., GAROFALO D. (a cura di) (2016), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci

GHERA E., GAROFALO D. (a cura di) (2015), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci

GIUBBONI S. (2013), *Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale*, in RDSS, n. 4, p. 693 ss.

MARONGIU BUONAIUTI F. (2010), *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in RDSS, n. 3, p. 535 ss.

MISCIONE M. (2021), *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Giappichelli

OLIVELLI P. (2010), *I regolamenti Ue in materia di sicurezza sociale*, in RDSS, n. 2, p. 361 ss.

VALENTE L. (2023), *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Cedam

Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL

di Claudia Carchio

Abstract – Il contributo analizza le previsioni della l. n. 207/2024 (legge di bilancio per l'anno 2025) che dispongono impegni di spesa concernenti: a) la proroga di talune misure di integrazione salariale in deroga le quali, non essendo regolate dalla disciplina ordinaria in materia di finanziamento degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro di cui al d.lgs. n. 148/2015, necessitano dello stanziamento di risorse *ad hoc* (art. 1, commi 188-193, 195 e 196); b) la proroga delle convenzioni stipulate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con le Regioni in riferimento a situazioni straordinarie che non consentono di esaurire il bacino regionale dei lavoratori socialmente utili di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2000 (art. 1, comma 194); c) le risorse assegnate nell'ambito del Programma GOL alle Regioni le quali, grazie alla norma di cui all'art. 1, comma 197, della legge di bilancio per l'anno 2025, possono essere destinate al finanziamento di attività di formazione a iniziativa aziendale a favore dei lavoratori.

Abstract – The paper examines the provisions of Act No. 207/2024 (Budget Act for the year 2025), which allocate expenditure commitments concerning: a) the extension of certain derogatory wage supplementation measures which, not being regulated by the ordinary legislation on the financing of social safety nets during the employment relationship as per Legislative Decree No. 148/2015, require the allocation of *ad hoc* resources (Art. 1, §§ 188-193, 195 and 196); b) the extension of agreements concluded by the Ministry of Labour and Social Policies with the Regions in reference to extraordinary situations that do not allow the exhaustion of the regional pool of workers in public utility projects referred to in Art. 2, § 1, of Legislative Decree No. 81/2000 (Art. 1, § 194); c) the resources provided within the framework of the GOL Program to the Regions, which, thanks to the provision in Art. 1, § 197, of the Budget Act for the year 2025, can be allocated to the financing of company-initiated training activities for workers.

Sommario: 1. Proroga di alcuni ammortizzatori sociali in deroga e delle convenzioni per i lavoratori socialmente utili e attribuzione di finanziamenti per attività formative del Programma GOL ad iniziativa aziendale. – 2. Indennità per i lavoratori del settore della pesca (comma 188). – 3. Proroga CIGS e mobilità in deroga nelle aree di crisi industriale complessa (comma 189). – 4. Proroga CIGS per cessazione di attività (commi 190 e 191). – 5. Integrazione delle misure di sostegno al reddito per i dipendenti ex ILVA (comma 192). – 6. CIGS per riorganizzazione, contratti di solidarietà e crisi aziendale (comma 193). – 7. Proroga delle convenzioni per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili (comma 194). – 8. Sostegno al reddito per i lavoratori dei call center (comma 195). – 9. CIGS per le imprese di interesse strategico nazionale (comma 196). – 10. Attuazione Programma GOL (comma 197). – 11. Bibliografia.

1. Proroga di alcuni ammortizzatori sociali in deroga e delle convenzioni per i lavoratori socialmente utili e attribuzione di finanziamenti per attività formative del Programma GOL ad iniziativa aziendale

I commi 188-197 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2025 (legge n. 207/2024) introducono una serie di previsioni che, pur accomunate dal fatto di disporre impegni di spesa, si differenziano per quanto attiene alla fonte di finanziamento e alle tipologie di istituti a cui fanno riferimento.

Sotto il primo profilo, infatti, è possibile distinguere le previsioni che pongono oneri finanziari a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione (commi 188-196), da quella (di cui al comma 197) che dispone l'impiego di risorse stanziare per il Programma *Garanzia di occupabilità dei lavoratori* (GOL) la cui copertura finanziaria è prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (su cui si veda *infra*).

Considerando il secondo aspetto si possono, invece, identificare le norme che prorogano i finanziamenti relativi a specifiche misure di sostegno al reddito c.d. in deroga già regolate da normative previgenti (commi 188-192, 195 e 196) e le disposizioni che riguardano istituti diversi, quali le convenzioni per i lavoratori socialmente utili stipulate ai sensi dell'articolo 78, comma 2, della legge n. 388/2000, che vengono prorogate anche per l'anno 2025 (comma 193), e le attività di formazione a iniziativa aziendale, per le quali si ammette il finanziamento da parte delle Regioni mediante le risorse ad esse destinate nell'ambito del Programma GOL (comma 197).

Rinviando l'analisi dettagliata delle singole disposizioni contenute nei commi in commento alle osservazioni che seguono, è possibile notare in via preliminare che solo una, l'ultima, presenta un contenuto innovativo in quanto affida alle imprese un ruolo, nell'ambito della promozione e della pianificazione delle attività formative riconducibili al Programma GOL, che sino ad ora era stato solo

prospettato, ma non ancora concretizzato in termini compiuti. La norma in parola, infatti, trova il proprio fondamento nel decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5 novembre 2021 che ha istituito il Programma GOL e nei successivi provvedimenti che ad esso hanno dato progressiva attuazione, laddove menzionano la necessità di incentivare la cooperazione tra il sistema pubblico e quello privato nella pianificazione e nell'erogazione dell'offerta formativa, ma essa attribuisce, per la prima volta, alle Regioni la facoltà di finanziare le attività di formazione a iniziativa aziendale mediante attribuzione delle risorse necessarie.

Gli altri interventi, invece, la cui natura è squisitamente finanziaria, si limitano a prorogare alcuni dei trattamenti integrativi del reddito in deroga già esistenti, attingendo alle finanze stanziare a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione.

Tale Fondo, istituito dall'articolo 18, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2/2009, nel contesto dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha ricevuto in dotazione le risorse del previgente Fondo per l'occupazione ⁽¹⁾, nonché quelle comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione. Successivamente è stato rifinanziato mediante destinazione di risorse pubbliche e, nel 2024 è stato infine incrementato di 14,2 milioni di euro per l'anno 2024 e di 2,1 milioni di euro per l'anno 2025 ⁽²⁾.

Ne consegue che – come specificato dalla relazione tecnica al disegno di legge della legge di bilancio per il 2025 ⁽³⁾ – gli oneri connessi alle misure finanziate a valere su tale Fondo, formulati peraltro come tetti di spesa, sono coperti da risorse presenti a legislazione vigente.

Non può tuttavia non segnalarsi, in un'ottica di sistema, come la proroga, mediante rifinanziamento, delle integrazioni salariali in deroga, dreni ingenti quantità di risorse pubbliche, perché, come noto, esse non sono governate dai meccanismi di finanziamento propri degli ammortizzatori sociali ordinari di cui al decreto legislativo n. 148/2015 e gravano interamente sulla fiscalità generale.

La cassa integrazione guadagni (CIG) è, infatti, finanziata mediante un canale di tipo misto, in cui alla contribuzione versata dalle imprese (e in parte dai lavoratori

⁽¹⁾ Art. 1 del d.l. n. 148/1993, convertito con modificazioni dalla l. n. 236/1993.

⁽²⁾ Art. 30, comma 2, della l. n. 203/2024.

⁽³⁾ SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *A.S. 1330: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" (Approvato dalla Camera dei deputati) – Edizione provvisoria*, Nota di lettura, 2024, n. 214.

per la CIG straordinaria (CIGS)) ⁽⁴⁾ si aggiungono anche fondi derivanti dal bilancio dello Stato ⁽⁵⁾.

I fondi di solidarietà bilaterali, invece, sono regolati dal principio dell'autosufficienza perché, pur essendo incardinati presso l'Inps, non godono di trasferimenti di risorse da parte dello Stato e sono integralmente finanziati da risorse private, mediante contribuzione ripartita tra datori di lavoro e lavoratori. Tutte le tipologie di Fondo, compreso il Fondo di integrazione salariale (FIS), sono rette da un sistema di finanziamento ⁽⁶⁾ che è strettamente ancorato al principio di corrispondenza tra provvista e prestazioni erogabili, nonché dal criterio di equilibrio contabile, che impone il divieto di erogazione di prestazioni non dotate di adeguata copertura finanziaria, rafforzato dall'impegno previsionale a otto anni cui gli stessi fondi (eccetto il FIS) sono tenuti, nonché dalla rigorosa previsione secondo cui «l'Inps è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza» ⁽⁷⁾.

Ne deriva che il massiccio ricorso ai trattamenti in deroga, confermato anche dalle disposizioni della legge di bilancio per il 2025 che saranno commentate nel prosieguo, concorre a incrinare il delicato equilibrio che, nell'ambito del sistema degli strumenti di sostegno al reddito, così come più in generale del sistema della previdenza sociale, deve essere ricercato tra la realizzazione della liberazione dal bisogno, che fonda la sicurezza sociale (*ex* articolo 38, letto in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 Cost.), e il rispetto del principio di pareggio di bilancio (*ex* articolo 81 Cost.), che ne condiziona l'attuazione.

Tale bilanciamento è, nel complesso, perseguito attraverso l'adozione del modello mutualistico-assicurativo che, ripartendo i costi e i benefici delle integrazioni salariali all'interno delle diverse categorie di lavoratori destinatari della tutela, individuati sulla base dell'incidenza del rischio, poggia su una solidarietà categoriale e si basa sul principio di tendenziale corrispettività tra contributivi versati e prestazioni erogate.

⁽⁴⁾ La contribuzione addizionale è regolata dall'art. 5 del d.lgs. n. 148/2015, mentre la contribuzione ordinaria è disciplinata dall'art. 13 del d.lgs. n. 148/2015, per la CIG ordinaria, e dall'art. 23 del d.lgs. n. 148/2015, per la CIG straordinaria.

⁽⁵⁾ Gli interventi della CIG ordinaria afferiscono, *ex* art. 9 del d.lgs. n. 148/2015, alla Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti istituita presso l'Inps, di cui all'art. 24 della l. n. 88/1989, la quale è alimentata principalmente mediante la contribuzione privata, mentre quelli della CIG straordinaria sono posti *ex* art. 19 del d.lgs. n. 148/2015, a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali istituita presso l'Inps, di cui all'art. 37 della l. n. 88/1989, la quale, oltre a ricevere i contributi dei privati, è finanziata anche mediante apporto dello Stato.

⁽⁶⁾ Si veda l'art. 33, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 148/2015 per i fondi di solidarietà bilaterali di settore e l'art. 29 del d.lgs. n. 148/2015 per il FIS.

⁽⁷⁾ Art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 148/2015.

Se in questo contesto l'obiettivo è di assicurare un'adeguata protezione ai lavoratori il cui reddito sia compromesso a causa di una riduzione o di una sospensione dell'attività aziendale, al contempo cercando di limitare (per quanto possibile) il concorso delle risorse pubbliche, altrettanto non può dirsi per le prestazioni di sostegno al reddito in deroga.

La loro costante reiterazione, peraltro, si pone in contrasto con la finalità propria di tutto l'impianto messo a punto dal decreto legislativo n. 148/2015 – e prima di esso dalla legge n. 92/2012 – che mirava a razionalizzare la disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, anche e soprattutto, mediante il contenimento degli squilibri tra fonti di spesa e fonti di alimentazione finanziaria di tipo contributivo. Questo proposito è stato, infatti, perseguito mediante numerosi interventi quali: la revisione delle causali della CIGS con l'eliminazione della crisi aziendale in caso di cessazione d'attività ⁽⁸⁾; l'irrigidimento dei limiti di fruizione delle prestazioni, che ha portato a ridurne e renderne più certi i tempi di utilizzo ⁽⁹⁾; la revisione, al rialzo, delle aliquote per la determinazione della contribuzione addizionale, unificate per le prestazioni ordinarie e straordinarie e incrementate progressivamente nel loro ammontare in ragione della durata delle integrazioni salariali ⁽¹⁰⁾ secondo un meccanismo riconducibile a quello del *bonus/malus*, proprio della assicurazioni private ⁽¹¹⁾; la sostituzione della base di calcolo dei contributi, passata da quella minore dell'integrazione salariale corrisposta, a quella maggiore della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate (in relazione alla contribuzione addizionale) ⁽¹²⁾ ovvero alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali (per la contribuzione ordinaria) ⁽¹³⁾; l'ampliamento della platea dei contribuenti, nel cui novero sono stati inclusi anche i datori che hanno richiesto la CIGS a seguito di

⁽⁸⁾ Art. 21, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁹⁾ Si vedano gli artt. 4, 12, 21, comma 6, e 22 del d.lgs. n. 148/2015 che prevedono rispettivamente un limite di durata massima totale degli interventi di CIGO e CIGS riferibile a ciascuna unità produttiva, il tetto massimo di durata della CIGO, il divieto di cumulo tra CIGO e CIGS, il tetto massimo di durata della CIGS.

⁽¹⁰⁾ Si veda l'art. 5 del d.lgs. n. 148/2015, mentre in precedenza l'art. 12, comma 1, n. 2, della l. n. 164/1975 per la CIGO e l'art. 8, commi 1 e 9-*bis*, della l. n. 160/1988, nonché l'art. 1, commi 4 e 8, della l. n. 223/1991 per la CIGS stabilivano differenti aliquote del contributo addizionale in base a distinzioni settoriali e dimensionali delle imprese richiedenti.

⁽¹¹⁾ Si veda però l'art. 5, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 195, lett. *b*, della l. n. 234/2021, che ha disposto una riduzione della contribuzione addizionale, a partire dal 1° gennaio 2025, per i datori di lavoro che non abbiano fruito delle prestazioni di integrazione salariale per almeno 24 mesi successivi al termine dell'ultimo periodo di fruizione del trattamento.

⁽¹²⁾ Art. 5, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹³⁾ Rispettivamente art. 13 per CIGO e art. 23 per CIGS del d.lgs. n. 148/2015.

contratti di solidarietà difensivi ⁽¹⁴⁾; l'abrogazione della norma ⁽¹⁵⁾ che ammetteva il rimborso, a favore dei datori di lavoro, delle quote di TFR maturate durante il periodo di fruizione della CIGS, qualora al termine del suddetto periodo i lavoratori sospesi fossero stati licenziati; il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità che, mediante l'imposizione, in capo ai beneficiari dei trattamenti, dell'obbligo di partecipare a percorsi formativi e di riqualificazione professionale e di tenere comportamenti attivi nella ricerca di nuove occasioni occupazionali, mira a prevenirne la totale inattività evitando condotte c.d. di azzardo morale e a promuovere il mantenimento del patrimonio professionale acquisito per favorirne la reimmissione nel circuito lavorativo, quando risultino in eccedenza al termine dei periodi di fruizione delle prestazioni ⁽¹⁶⁾.

Appare, allora, piuttosto evidente come tali modifiche di sistema, tutte orientate a consolidare la componente finanziaria di natura contributiva e a limitare, al tempo stesso, il ricorso alle integrazioni salariali, anche al fine di ridurre gli apporti della fiscalità generale, risultino sostanzialmente vanificate proprio dalle proroghe dei trattamenti in deroga. Essi, infatti, come noto, rappresentano interventi settoriali e speciali in quanto non soggetti alle regole ordinarie sui limiti temporali e talvolta nemmeno al rispetto delle causali d'accesso alla CIGS (si veda ad esempio la CIGS per cessazione dell'attività, *infra*), implicando, altresì, lo sfruttamento di risorse pubbliche, che nemmeno l'applicazione del contributo addizionale e l'imposizione di meccanismi di condizionalità volti a favorire le transizioni occupazionali previsti per alcune forme di CIGS in deroga riescono a compensare.

Per completezza va segnalato, poi, che ulteriori trattamenti di sostegno al reddito in deroga, non contemplati dalle norme della legge di bilancio per il 2025 in commento, continuano a trovare applicazione anche durante tale annualità in quanto le risorse di finanziamento ad essi destinate erano già state assegnate da precedenti disposizioni di legge sulla base di stanziamenti pluriennali.

Così è per il trattamento di sostegno al reddito per i lavoratori sospesi dal lavoro o impiegati a orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate o confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria, il quale, originariamente introdotto dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 72/2018 ⁽¹⁷⁾, è già stato oggetto di proroga per il triennio 2024/2026, alle medesime condizioni stabilite dal citato articolo 1, per una durata massima complessiva di 12 mesi e nel limite di spesa di 0,7 milioni di euro per ciascuna annualità, a valere sulle risorse del Fondo

⁽¹⁴⁾ Conseguenza dell'abrogazione dell'art. 8, comma 8, del d.l. n. 86/1988 ad opera dell'art. 46, comma 1, del d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹⁵⁾ Art. 2 della l. n. 464/1972, abrogato dall'art. 46, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹⁶⁾ Art. 25-ter del d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 202, della l. n. 234/2021.

⁽¹⁷⁾ Su cui cfr. circ. Min. lav. 6 maggio 2019, n. 10; mess. Inps 12 luglio 2019, n. 2679.

sociale per occupazione e formazione, ad opera della legge di bilancio per il 2024⁽¹⁸⁾.

Altrettanto vale per l'intervento straordinario di integrazione salariale a seguito di accordi di transizione occupazionale di cui all'articolo 22-ter del decreto legislativo n. 148/2015, che integra una misura di carattere strutturale, volta a sostenere le transizioni occupazionali all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale. In tali ipotesi, infatti, il trattamento, finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero, può essere concesso, in deroga ai limiti massimi di durata come stabiliti dagli articoli 4 e 22 del decreto legislativo n. 148/2015, per un periodo massimo di 12 mesi complessivi non ulteriormente prorogabili⁽¹⁹⁾.

2. Indennità per i lavoratori del settore della pesca (comma 188)

Il comma 188 dell'articolo 1, della legge di bilancio per il 2025, provvede al finanziamento, nel limite di 30 milioni di euro per l'anno 2025, dell'indennità giornaliera onnicomprensiva per i lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima nel corso del periodo di sospensione dell'attività lavorativa dovuta alle misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio.

Questa prestazione, introdotta originariamente dall'articolo 1, comma 346, della legge n. 232/2016 per gli anni 2017, 2018 e 2019, si inserisce nel contesto degli ammortizzatori in deroga già previsti – sebbene in base a una disciplina diversa da quella attualmente in vigore⁽²⁰⁾ – a partire dal 2008 in risposta alla crisi che aveva colpito il settore della pesca. Essa, infatti, rappresenta una speciale misura di integrazione salariale a sostegno del reddito dei lavoratori coinvolti che, attraverso il riconoscimento dei periodi di sospensione dall'attività dovuti al fermo biologico e ad altre disposizioni normative e regolamentari specifiche del settore della pesca, mira a garantire un ristoro economico per i periodi di mancato lavoro.

⁽¹⁸⁾ Si veda l'art. 1, comma 171, della l. n. 213/2023; su cui cfr. circ. Inps 15 gennaio 2025, n. 3, § 3.2.1.

⁽¹⁹⁾ Si veda circ. Inps n. 3/2025 cit., § 3.2.2; circ. Min. lav. 18 marzo 2022, n. 6; circ. Inps 1° febbraio 2022, n. 18, e mess. Inps 15 giugno 2022, n. 2423.

⁽²⁰⁾ Quantomeno a partire dalla c.d. riforma Fornero del 2012, le prestazioni integrative del reddito per i lavoratori del settore della pesca erano riconducibili agli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'art. 2, commi 64, 65 e 66, della l. n. 92/2012, al cui rifinanziamento hanno provveduto l'art. 1, comma 299, della l. n. 228/2012 per l'anno 2013, l'art. 1, comma 184, della l. n. 147/2013 per l'anno 2014, l'art. 1, comma 109, della l. n. 190/2014 per l'anno 2015 e l'art. 1, comma 307, della l. n. 108/2015 per l'anno 2016.

Una peculiarità di tale trattamento attiene alla fonte che ne regola le condizioni e le modalità d'accesso, la quale è identificabile esclusivamente nei decreti interministeriali adottati di volta in volta a seguito del finanziamento annuale assegnato dalla legge di bilancio per tali indennità ⁽²¹⁾.

I beneficiari della prestazione in commento includono il personale imbarcato dipendente da impresa del settore della pesca marittima, compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca di cui alla legge n. 250/1958.

Il trattamento non è, invece, riconosciuto agli armatori e ai proprietari armatori, imbarcati sulla nave dai medesimi gestita, né ai titolari di impresa individuale imbarcati in quanto, essendo gli stessi inquadrati come lavoratori autonomi, non è configurabile nei loro confronti un rapporto di lavoro subordinato. In caso di soci di società armatrice o proprietaria-armatrice dell'imbarcazione, che risultino anche imbarcati, l'indennità potrà essere riconosciuta solo a fronte della autocertificazione, presentata dal richiedente, relativa all'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra il socio e la società, sia essa di persone che di capitali ⁽²²⁾.

L'indennità per misure di arresto temporaneo obbligatorio, deciso dalle autorità pubbliche, consiste in un trattamento giornaliero onnicomprensivo fino ad un importo massimo di 30 euro ed è riconosciuta anche nella giornata del sabato, da conteggiarsi quale giornata lavorativa ⁽²³⁾.

L'indennità per misure di arresto temporaneo non obbligatorio, parimenti consistente in una prestazione giornaliera onnicomprensiva per un importo massimo di 30 euro, è corrisposta al massimo per 40 giorni nell'arco dell'anno ed è riconosciuta esclusivamente ai lavoratori imbarcati su unità di pesca che non abbiano esercitato alcuna attività essendo rimasti all'ormeggio ⁽²⁴⁾.

La prestazione in questione deve intendersi quale prestazione sostitutiva della retribuzione, ed è pertanto imponibile ai fini fiscali, come reddito da lavoro dipendente.

Ulteriore elemento di specialità riguarda il procedimento per la concessione del trattamento. Più in particolare, le imprese adibite alla pesca marittima devono provvedere alla presentazione di un'istanza alla Direzione generale degli ammortizzatori sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello di riferimento. A conclusione dell'istruttoria delle richieste pervenute, curata dalla stessa Direzione generale degli ammortizzatori sociali che ne verifica i presupposti di legittimità, viene predisposto un decreto direttoriale di autorizzazione.

⁽²¹⁾ Il più recente in ordine temporale è il d.i. 17 aprile 2025, n. 1222, che ha disciplinato i requisiti e le modalità per la concessione dell'indennità giornaliera onnicomprensiva per il 2024.

⁽²²⁾ Si vedano gli artt. 1 e 3 del d.i. n. 1222/2025.

⁽²³⁾ Si veda l'art. 1 del d.i. n. 1222/2025.

⁽²⁴⁾ Si veda l'art. 2 del d.i. n. 1222/2025.

La liquidazione delle indennità, che deve avvenire entro il mese di settembre, presuppone la trasmissione del decreto direttoriale di autorizzazione, corredato degli elenchi degli aventi diritto e dei decreti di trasferimento delle risorse, ai funzionari delegati delle Capitanerie di porto sede di Direzione marittima, i quali sono a loro volta autorizzati, nei limiti delle richieste pervenute, al pagamento delle relative prestazioni. Essi, infatti, provvedono all'emissione degli ordinativi di pagamento a favore dei beneficiari e all'erogazione delle indennità individuate nel decreto di autorizzazione che costituisce elemento giustificativo ai fini della rendicontazione della spesa.

Le prestazioni in parola possono essere erogate entro i limiti delle risorse disponibili, sicché, qualora le richieste di trattamento formulate dalle aziende superino tale soglia, le indennità saranno ridotte proporzionalmente per ogni singolo lavoratore.

Considerato che lo stanziamento complessivo, che costituisce limite di spesa, riferito sia al fermo pesca obbligatorio che non obbligatorio, previsto già a partire dal 2017 e annualmente riproposto ⁽²⁵⁾, ha permesso di non operare alcuna decurtazione nel tempo dell'ammontare dell'indennità giornaliera pari a 30 euro e che, anche nel 2024, l'onere di spesa autorizzato dal decreto direttoriale 12 luglio 2024, n. 1733, è stato di 26.402.518,20 euro, per il 2025 l'importo del finanziamento è stato determinato, dal comma 188 dell'articolo 1 in commento, nella misura di 30 milioni di euro complessivi, allo scopo di garantire un adeguato sostegno al reddito ai lavoratori del settore della pesca marittima con oneri e relative coperture finanziarie totalmente a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, che presentava le necessarie disponibilità.

3. Proroga CIGS e mobilità in deroga nelle aree di crisi industriale complessa (comma 189)

Il comma 189 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, stanZIA, per il 2025, risorse pari a 70 milioni di euro per la prosecuzione dei trattamenti straordinari di integrazione salariale riconosciuti in deroga *ex* articolo 44, comma 11-*bis*, del decreto legislativo n. 148/2015, e dei trattamenti di mobilità in deroga *ex* articolo 53-*ter* del decreto-legge n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge n.

⁽²⁵⁾ Si veda l'art. 1, comma 169, della l. n. 213/2023 per l'anno 2024, l'art. 1, comma 326, della l. n. 197/2022 per l'anno 2023, l'art. 1, commi 123-124, della l. n. 234/2021 per l'anno 2022, l'art. 1, comma 282, della l. n. 178/2020 per l'anno 2021, l'art. 1, comma 515, della l. n. 160/2019 per l'anno 2020, l'art. 1, commi 673 e 674, della l. n. 160/2018 per l'anno 2019, l'art. 1, comma 121, della l. n. 205/2017 per l'anno 2018 e l'art. 1, comma 346, della l. n. 232/2016 per l'anno 2017.

96/2017, in favore dei lavoratori di imprese operanti in aree di crisi industriale complessa ⁽²⁶⁾.

Tali risorse, a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, sono assegnate alle Regioni con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il quale provvede a una ripartizione proporzionale alle esigenze rappresentate. Le Regioni possono destinare, nell'anno 2025, tali risorse in aggiunta a quelle residue dei precedenti finanziamenti per le medesime finalità e cioè per erogare prestazioni di CIGS e di mobilità in deroga ai lavoratori delle aree di crisi industriale complessa ⁽²⁷⁾.

Il citato articolo 44, comma 11-*bis*, del decreto legislativo n. 148/2015 aveva originariamente disposto che la CIGS ivi regolata fosse concessa, entro un tetto massimo di spesa, per gli anni 2016 e 2017 ⁽²⁸⁾. Successivamente, le leggi di bilancio per gli anni dal 2018 al 2023 hanno più volte autorizzato, per la prosecuzione di tali trattamenti straordinari di integrazione salariale, l'impiego delle risorse residue anche per le annualità successive al 2017 e hanno altresì stanziato risorse ulteriori ⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Si veda la circ. Inps n. 3/2025, cit., § 3.2.3.

⁽²⁷⁾ Sul punto cfr. mess. Inps 30 giugno 2025, n. 2066, il quale rammenta che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con riferimento all'art. 1, comma 289, della l. n. 178/2020, aveva chiarito che, al fine di semplificare in un'unica disposizione di carattere generale tutti gli interventi susseguitisi nel tempo che fanno riferimento all'art. 44, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 148/2015, anche in assenza di una proroga specifica delle singole misure, è consentito l'utilizzo delle risorse stanziate per tutti gli interventi che traggono origine dal medesimo articolo e chiarisce che, alla luce di tale interpretazione, sulla base di quanto disposto dall'art. 1, comma 189, della l. n. 207/2024, sono implicitamente prorogati e rifinanziati anche per l'anno 2025 i trattamenti di integrazione salariale straordinaria di cui all'art. 44, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 148/2015 e all'art. 1, commi 140 e 141, della l. n. 205/2017, nonché i trattamenti di mobilità in deroga di cui all'art. 25-*ter* del d.l. n. 119/2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 136/2018; inoltre, riporta che al fine di ripartire correttamente le risorse messe a disposizione con la richiamata normativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha fatto richiesta alle Regioni di comunicare i propri fabbisogni, tenuto conto dei residui dei precedenti finanziamenti ancora disponibili e utilizzabili nell'annualità 2025 e, il medesimo Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha emanato il decreto n. 989 del 28 marzo 2025, con il quale ha ripartito, tra le Regioni interessate, le suddette risorse finanziarie, pari a 70 milioni di euro per l'anno 2025, poste a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione.

⁽²⁸⁾ Rispettivamente pari a 216 milioni di euro, ripartiti con d.m. 12 dicembre 2016, n. 1, e pari a 117 milioni di euro, ripartiti con d.m. 5 aprile 2017, n. 12.

⁽²⁹⁾ L'art. 1, comma 139, della l. n. 205/2017 e l'art. 1, comma 282, della l. n. 145/2018 hanno consentito per il 2018 e il 2019 l'impiego delle risorse residue stanziate per il 2016 ed il 2017; l'art. 1, comma 282, della l. n. 145/2018 ha stanziato ulteriori 117 milioni di euro per il 2019, ripartiti con il d.i. 29 aprile 2019, n. 16; l'art. 1, comma 491, della l. n. 160/2019 ha stanziato ulteriori 45 milioni di euro per il 2020, ripartiti con il d.m. 5 marzo 2020; l'art. 1, comma 289, della l. n. 178/2020 ha stanziato ulteriori 180 milioni di euro per il 2021, ripartiti con il d.m. 16 aprile 2021, n. 18, e la medesima legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 290) ha istituito un

La prestazione di cui all'articolo 44, comma 11-*bis*, consiste nella proroga di un precedente trattamento per causali straordinarie, concessa, entro i limiti delle risorse stanziare, per una durata non superiore a 12 mesi per ciascun anno di riferimento, in deroga al tetto cumulativo di durata massima dell'articolo 4 e ai limiti di cui all'articolo 22, commi 1-3, del decreto legislativo n. 148/2015 ⁽³⁰⁾.

Si tratta, pertanto, di una misura destinata alle imprese che, avendo già beneficiato a qualunque titolo di precedenti trattamenti di CIGS, si trovino nell'impossibilità di ricorrere ad ulteriori prestazioni. Considerate, da un lato, la previsione della deroga al regime ordinario della durata e degli intervalli per la fruizione delle integrazione salariale e, dall'altro lato, la disposizione del secondo periodo del comma 11-*bis* del citato articolo 44, in base alla quale, al fine di essere ammessa all'ulteriore intervento di integrazione salariale, l'impresa ha l'onere «di dichiarare di non poter ricorrere al trattamento di integrazione salariale né secondo le disposizioni del presente decreto né secondo le disposizioni attuative dello stesso», l'ulteriore trattamento straordinario può essere autorizzato sia qualora l'impresa abbia già esaurito il periodo massimo consentito dei trattamenti di integrazione salariale, in chiave generale o in ragione delle singole causali di intervento, sia in assenza dei criteri di autorizzazione richiesti per le singole fattispecie di CIGS di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 148/2015 e alle relative disposizioni di attuazione.

L'istituto in parola ha un ambito di applicazione specifico, in quanto la prestazione da esso prevista è riservata alle imprese operanti in un'area di crisi industriale complessa riconosciuta ai sensi dell'articolo 27 del decreto-legge n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012, con appositi decreti del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, a patto che l'impresa stessa e i lavoratori coinvolti abbiano i requisiti previsti dalla normativa in materia di integrazione salariale straordinaria *ex* articoli 1 e 20, decreto legislativo n. 148/2015.

La concessione di tali trattamenti è, altresì, subordinata alla conclusione di un accordo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la presenza del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e della Regione competente. Inoltre,

Fondo per il sostegno al reddito dei lavoratori delle aree di crisi industriale complessa, con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2021, al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità in deroga nelle aree di crisi industriale complessa individuate dalle regioni per l'anno 2020 e non autorizzate per mancanza di copertura finanziaria; l'art. 1, comma 127, della l. n. 234/2021 ha stanziato ulteriori 60 milioni di euro per il 2022, ripartiti con il d.m. 9 marzo 2022, n. 5; l'art. 1, comma 325, della l. n. 197/2022 ha stanziato ulteriori 70 milioni di euro per il 2023, ripartiti con d.m. 31 marzo 2023, n. 3; l'art. 1, comma 170, della l. n. 213/2023 ha stanziato ulteriori 70 milioni di euro per il 2024, ripartiti con d.m. 11 aprile 2024, n. 886.

⁽³⁰⁾ Si veda la circ. Min. lav. 24 marzo 2017, n. 7.

l'impresa interessata a beneficiare delle prestazioni deve presentare un piano di recupero occupazionale che preveda appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la Regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori.

Quanto alla seconda tipologia di prestazioni finanziate dalla norma in commento (articolo 1, comma 189, della legge n. 207/2024), essa riguarda i trattamenti di mobilità in deroga per i lavoratori che operino in un'area di crisi industriale disciplinati dall'articolo 53-*ter* del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017.

Ai sensi dell'articolo 53-*ter* citato, le risorse finanziarie di cui all'articolo 44, comma 11-*bis*, del decreto legislativo n. 148/2015 possono essere destinate dalle Regioni, nei limiti della parte non utilizzata, per la prosecuzione, senza soluzione di continuità e a prescindere dall'applicazione dei criteri di cui al decreto ministeriale 1° agosto 2014, n. 83473, del trattamento di mobilità in deroga, per un massimo di 12 mesi, per i lavoratori che operino in un'area di crisi industriale complessa e che, alla data del 1° gennaio 2017, risultavano beneficiari di un trattamento di mobilità ordinaria o di un trattamento di mobilità in deroga, a condizione che ai medesimi lavoratori siano contestualmente applicate le misure di politica attiva individuate in un apposito piano regionale.

Da ultimo, il comma 189 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2025 affida all'Inps il controllo e il monitoraggio dei flussi di spesa afferenti all'avvenuta erogazione delle prestazioni e il compito di darne riscontro al Ministero del lavoro e delle politiche sociali almeno semestralmente, al fine di verificare il rispetto del limite delle disponibilità finanziarie assegnate.

4. Proroga CIGS per cessazione di attività (commi 190 e 191)

La disposizione di cui ai commi 190 e 191 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2025 intervengono – in parte, modificandolo e, in parte, prorogandolo – sul trattamento introdotto dall'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018, convertito dalla legge n. 130/2018 (c.d. decreto Genova), il quale attribuisce la possibilità alle imprese che cessano l'attività produttiva di accedere ad una prestazione straordinaria di integrazione salariale per crisi aziendale per un periodo massimo di 12 mesi, finalizzato alla gestione degli esuberi di personale.

In proposito va ricordato che, in attuazione della delega di cui alla legge n. 183/2014, che aveva disposto, nell'ambito della riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro, l'esclusione di ogni forma di integrazione salariale in caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa, l'articolo 21, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 148/2015 aveva escluso, dal 1° gennaio 2016, la cessazione di attività di impresa o di un ramo di essa dalle causali d'accesso alle integrazioni salariali straordinarie.

Tuttavia, in deroga a tale ultima previsione, lo stesso articolo 21, al comma 4, aveva attribuito la possibilità di autorizzare, nei limiti di un tetto di spesa di 50 milioni di euro annui per il triennio 2016-2018 (a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione), un intervento addizionale di CIGS, non condizionato dagli ordinari vincoli relativi alla durata massima, per un periodo variabile da 12 a 9 a 6 mesi. L'accesso a detta prestazione in deroga era subordinato alla stipula di un accordo in sede governativa e condizionato all'eventualità che, al termine del programma di crisi aziendale, l'impresa avesse cessato la propria attività produttiva pur essendovi concrete prospettive di una cessione rapida dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale.

Successivamente, l'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018 – come modificato dal decreto-legge n. 124/2019 – ha prorogato la concessione della CIGS in parola per il periodo decorrente dalla data della sua entrata in vigore e sino all'anno 2020, nel limite di spesa costituito dalle risorse stanziare ai sensi del predetto articolo 21, comma 4, del decreto legislativo n. 148/2015 e non utilizzate, nonché nel limite di 45 milioni di euro per il 2019 ⁽³¹⁾.

Questo stesso trattamento è stato, poi, reiterato e i limiti di spesa sono stati fissati in 200 milioni di euro per l'anno 2021, in 50 milioni di euro per gli anni 2022 ⁽³²⁾ e 2023 ⁽³³⁾ e in 100 milioni di euro per il 2024 ⁽³⁴⁾.

Con l'articolo 1, comma 191, della legge di bilancio per il 2025 è stata, da ultimo, rifinanziata un'ulteriore proroga di tali prestazioni per il 2025, nel limite di spesa di 100 milioni di euro a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione. Quanto alla disciplina relativa ai presupposti per l'accesso all'intervento, va rammentato che, ai sensi dell'articolo 44, comma 1, del succitato decreto-legge n. 109/2018, come implementato dal decreto interministeriale 25 marzo 2016, n. 95075, le imprese in fase di cessazione dell'attività produttiva possono accedere, qualora ricorrano le condizioni ivi previste (si veda *infra*), a un intervento di CIGS finalizzato alla gestione degli esuberanti di personale, per un massimo di 12 mesi, in deroga agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo n. 148/2015 (cioè ai limiti di durata complessiva dei trattamenti e a quelli specifici per la CIGS).

In base alla novella apportata dall'articolo 1, comma 190, della legge di bilancio per il 2025 è stata, in aggiunta, inclusa fra le disposizioni derogate dal medesimo comma 1 dell'articolo 44 citato anche quella di cui all'articolo 20, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 148/2015, la quale prevede che la disciplina in materia

⁽³¹⁾ Tale ulteriore limite di spesa è stato introdotto dall'art. 58-*bis* del d.l. n. 124/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 157/2019.

⁽³²⁾ Art. 1, comma 278, della l. n. 178/2020.

⁽³³⁾ Art. 1, comma 329, della l. n. 198/2022.

⁽³⁴⁾ Art. 1, comma 172, della l. n. 213/2023.

di CIGS e i relativi obblighi contributivi sono applicabili ai trattamenti di integrazione salariale relativi a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa disposte da datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti. In conseguenza, il trattamento in deroga può essere attualmente richiesto anche dai datori di lavoro con forza lavoro occupata, in media, nel semestre antecedente alla presentazione della domanda inferiore a 15 dipendenti e cioè alle aziende che non rientrano nel campo di applicazione della CIGS.

A tal proposito, va sottolineato che, nonostante l'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018 esordisca con la formula tipica con cui vengono previste le ipotesi di CIG in deroga («in deroga agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148» e oggi anche all'articolo 20, comma 3-*bis*), esso finisce, in realtà, per autorizzare un intervento che va ben oltre la mera possibilità di sfiorare, in casi eccezionali, i tetti temporali e i requisiti dimensionali delle imprese coinvolte. Lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, ha chiarito che tale trattamento deve intendersi come una specifica ipotesi di crisi aziendale ⁽³⁵⁾. La deroga, quindi, non opera con riferimento a specifici aspetti della disciplina generale che regola la fruizione della CIGS, ma con riguardo ad uno dei suoi presupposti oggettivi di applicazione.

L'elemento qualificante (ora divenuto unico a seguito dell'eliminazione del requisito dimensionale) per individuare le imprese beneficiarie della prestazione in parola è che le medesime abbiano cessato la propria attività produttiva, ma non abbiano ancora concluso le procedure di licenziamento di tutti i lavoratori, ovvero, stiano cessando l'attività, anche attraverso procedure di liquidazione giudiziale o amministrazione straordinaria ai sensi del decreto legislativo n. 14/2019 e successive modificazioni ed integrazioni ⁽³⁶⁾.

L'autorizzazione al trattamento di CIGS è, inoltre, concessa per la causale di crisi aziendale qualora l'impresa abbia cessato o cessi l'attività produttiva anche in corso di intervento straordinario ed è subordinata, secondo quanto precisato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ⁽³⁷⁾, al ricorrere di tre condizioni tra loro alternative: a) sussistono concrete prospettive di cessione dell'azienda (*ex* articolo 2112 c.c., eventualmente con le deroghe di cui all'articolo 47 della legge n. 428/1990) con conseguente riassorbimento occupazionale; b) è possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, tanto dell'impresa

⁽³⁵⁾ Circ. Min. lav. 4 ottobre 2018, n. 15, punto 3.

⁽³⁶⁾ Circ. Min. lav. 11 dicembre 2018, n. 19.

⁽³⁷⁾ Circ. Min. lav. n. 15/2018, cit., che individua i criteri per l'approvazione dei programmi di CIGS per crisi aziendale in favore di quelle imprese, anche in procedura concorsuale, che abbiano cessato la propria attività produttiva e non abbiano ancora concluso le procedure per il licenziamento di tutti i lavoratori, ovvero stiano cessando l'attività stessa; *adde* circ. Min. lav. n. 19/2018, cit.

in cessazione quanto dall'impresa terza subentrante; c) i lavoratori interessati sono coinvolti in specifici percorsi di politica attiva presentati dalle Regioni in cui sono dislocate le unità produttive in cessazione.

In presenza di una delle menzionate condizioni, la concessione dell'ammortizzatore sociale è ulteriormente vincolata alla stipula di un accordo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ove, oltre al datore di lavoro e alle OO.SS., possono intervenire sia la Regione (o le Regioni o Province autonome interessate), sia il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (ex Ministero dello sviluppo economico). In questa sede è necessario, a seconda dei casi, che l'azienda interessata presenti un piano di sospensione dei lavoratori collegato alla cessazione dell'attività e finalizzato al riassorbimento del personale con indicazione delle misure di gestione delle eventuali eccedenze, un piano di reindustrializzazione del sito produttivo che può essere avanzato, alternativamente, da una delle due imprese coinvolte (cedente e cessionaria) o dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, ovvero un programma di politiche attive regionali.

L'impresa è tenuta, inoltre, a fornire idonea documentazione comprovante la cessione dell'azienda con finalità di continuazione dell'attività ovvero di ripresa della stessa, indicando gli obiettivi finalizzati anche alla ripresa dell'attività.

Per tale ragione, in sede di accordo, deve essere valutata la sostenibilità finanziaria del trattamento straordinario nonché indicato il relativo onere finanziario. Ove, infatti, a seguito del monitoraggio della spesa da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Inps, emerga che è stato raggiunto o sarà raggiunto il limite di spesa, l'istanza sarà respinta. Qualora, infine, dal monitoraggio emerga il raggiungimento, anche in via prospettica, del limite di spesa, non possono essere stipulati altri accordi.

Ciò posto quanto alle caratteristiche dell'intervento, va osservato che, sebbene la Relazione illustrativa al disegno di legge della legge n. 207/2024 ⁽³⁸⁾ abbia chiarito che le prestazioni in commento integrano misure di sostegno al reddito riconducibili a specifiche situazioni di crisi aziendali nell'ambito della ripresa dell'attività dopo la crisi economica derivante dalla pandemia da Covid-19 e dalla crisi energetica, invero, il trattamento in deroga per cessazione dell'attività viene costantemente rifinanziato a partire dallo stesso anno, il 2016, in cui il legislatore ne aveva decretato la definitiva eliminazione ⁽³⁹⁾. Da ciò si può, quindi, dedurre che esso non rappresenta un'ipotesi eccezionale e contingente di intervento a favore delle aziende cessate, volto a contrastare gli effetti delle più recenti crisi, siano esse di natura economica o energetica, ma ripropone, in realtà, una normativa, quella della CIG per fine dell'impresa, che era stata introdotta dall'articolo 3 della legge n. 223/1991 – e poi integrata dal decreto ministeriale 4 dicembre

⁽³⁸⁾ SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *op. cit.*

⁽³⁹⁾ Si veda l'art. 2, comma 70, della l. n. 92/2012.

2012, n. 70750 – la quale, di fatto, non è mai venuta meno, nonostante le teoriche aspirazioni del legislatore.

Queste ultime, infatti, enunciate nella legge n. 92/2012, nella legge n. 183/2014 e persino nel decreto legislativo n. 148/2015, miravano a porre fine, proprio grazie all'abrogazione delle prestazioni in commento, alla prassi di utilizzare la CIG – la cui funzione è quella di supportare il reddito dei lavoratori quando le crisi aziendali e l'eccedenza di personale siano temporanee e, quindi, superabili – in funzione sostitutiva dei trattamenti di disoccupazione. Secondo tale logica, l'integrazione del reddito avrebbe dovuto riguardare solo i rapporti di lavoro sospesi in vista di una ripresa certa e non quelli che sin dall'inizio del trattamento sono evidentemente destinati alla risoluzione, onde evitare di trasformarsi in un mero espediente per mantenerli fittiziamente in essere. In tali ipotesi, infatti, a “sostenere” il reddito dei lavoratori, dovrebbero essere i trattamenti di disoccupazione che operano in occasione della cessazione del rapporto. Tuttavia, la costante reiterazione della CIGS per cessazione dell'attività dimostra come tale obiettivo sia stato e continui ad essere incompiuto, vanificando l'intento originario del legislatore e perpetuando una distorsione nell'uso delle risorse e nel perseguimento delle finalità proprie degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

5. Integrazione delle misure di sostegno al reddito per i dipendenti ex ILVA (comma 192)

Con il comma 192 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, viene prorogata per l'anno 2025 – nel limite di spesa di 19 milioni di euro a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione – l'integrazione economica, per la parte non coperta da risorse già stanziare, del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria riconosciuta, anche ai fini della formazione professionale per la gestione delle bonifiche *ex* articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 243/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 18/2017, in favore dei dipendenti impiegati presso gli stabilimenti produttivi del gruppo ILVA.

Il richiamato articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 243/2016 aveva autorizzato una spesa di 24 milioni di euro per il 2017 al fine di integrare il trattamento economico dei dipendenti impiegati presso gli stabilimenti produttivi del gruppo ILVA per i quali era stato avviato o prorogato, nel corso dello stesso anno, il ricorso alla CIGS, anche in relazione ad impegni dei lavoratori in corsi di formazione professionale per la gestione delle bonifiche relative ai medesimi stabilimenti.

Tale misura è stata poi prorogata senza soluzione di continuità anche per gli anni successivi: nel 2018 entro il limite di spesa di 24 milioni di euro ⁽⁴⁰⁾, nel 2019 nel limite di spesa di 35 milioni di euro ⁽⁴¹⁾ e negli anni dal 2020 al 2024 nel limite di spesa di 19 milioni di euro per ciascun anno ⁽⁴²⁾.

La Relazione tecnica allegata al disegno di legge della legge di bilancio 2025 ⁽⁴³⁾ specifica che i destinatari del trattamento di CIGS per le tre aziende del Gruppo ILVA sono complessivamente 2.131 lavoratori, di cui 1.808 dipendenti da ILVA, 311 dipendenti da Sanac e 12 dipendenti da Taranto Energia. Dai dati forniti dal personale della Direzione ILVA, invece, si prevedeva una sospensione media rispettivamente di 1.786, 311 e 12 lavoratori, per un totale di n. 2.109 unità lavorative. In proposito va inoltre segnalato che la Relazione illustrativa al disegno di legge della legge n. 207/2024 ⁽⁴⁴⁾ aveva rilevato che a fronte dei dati forniti dalla Relazione tecnica circa un valore medio dei trattamenti di 9.500 euro annui per ciascuno dei 2.109 lavoratori, l'onere di spesa complessivo sarebbe stato di 20 milioni di euro e dunque superiore allo stanziamento di 19 milioni di euro previsto. In ogni caso, segnalava, quanto ai profili di copertura, che tutti gli oneri previsti dalla stessa legge di bilancio per il 2025, pari a complessivi 402,3 milioni per il 2025 e a 100 milioni di euro sia per il 2026 che per il 2027, essendo posti a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, sarebbero comunque risultati coperti in quanto tale Fondo, iscritto sul capitolo 2230 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre a perseguire finalità compatibili con le misure finanziate, presentava per il 2025 risorse indicate come disponibili in misura pari a quasi 1,6 miliardi di euro e per ciascuno dei due anni successivi in misura pari a quasi 1,5 miliardi di euro. Sul punto, quindi, non erano stati formulati rilievi.

Tuttavia, già nel corso dell'incontro tenutosi in data 18 febbraio 2025 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla presenza dei sindacati, Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria S.p.A. (denominazione acquisita nel 2021 a seguito della modifica della ragione sociale di Arcelor Mittal Italia, la quale a sua volta detiene dal 1° novembre 2018 la partecipazione maggioritaria, insieme a Invitalia, del capitale sociale del gruppo ILVA) ha chiesto il rinnovo della cassa integrazione straordinaria per un anno per 3.420 lavoratori dell'ex ILVA, di cui 2.955 impiegati a Taranto, poi concesso il 4 marzo 2025, per un numero massimo

⁽⁴⁰⁾ Art. 1, comma 1167, della l. n. 205/2017.

⁽⁴¹⁾ Art. 1, comma 248, della l. n. 145/2018.

⁽⁴²⁾ Art. 11-*quater*, comma 1, del d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 8/2020; art. 9 del d.l. n. 41/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 69/2021; art. 1, comma 128, della l. n. 234/2021; art. 1, comma 328, della l. n. 197/2022; art. 1, comma 173, della l. n. 213/2023.

⁽⁴³⁾ SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *op. cit.*

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem.*

di 3.062 lavoratori, secondo le necessità tecnico-produttive e organizzative connesse al Piano di ripartenza ⁽⁴⁵⁾.

Va, inoltre, specificato che l'intervento della legge di bilancio per il 2025 in commento ha natura esclusivamente finanziaria, limitandosi ad incidere sulle autorizzazioni di spesa già concesse da disposizioni previgenti, sicché la disciplina attinente alle modalità di autorizzazione e di erogazione del suddetto trattamento deve essere ricercata nella normativa ordinaria. Ad essa si pongono, però, in deroga il superamento dei normali limiti temporali di fruizione del trattamento, nonché la finalità per cui la misura di integrazione salariale straordinaria in parola può essere concessa, che coincide (anche) con l'obiettivo di assicurare la formazione professionale dei lavoratori sospesi al fine di gestire le bonifiche dei siti produttivi che si rendano necessarie.

Da ultimo, si ricorda che tale previsione deve essere coordinata con quella di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 4/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 28/2024, che prevede un'altra ipotesi di trattamento di cassa integrazione straordinaria destinata anch'essa ai lavoratori delle imprese che gestiscono uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, ma per le quali sia disposta l'amministrazione straordinaria con prosecuzione dell'attività d'impresa (si veda *infra*, § 9).

6. CIGS per riorganizzazione, contratti di solidarietà e crisi aziendale (comma 193)

Il comma 193 dell'articolo 1 della legge n. 207/2024, stabilisce la proroga, anche per il triennio 2025-2027 ⁽⁴⁶⁾, delle disposizioni di cui all'articolo 22-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015, nel limite di spesa di 100 milioni di euro per ciascuno di tali anni.

Come riportato dalla Relazione Tecnica al disegno di legge della legge di bilancio per il 2025 ⁽⁴⁷⁾, la disposizione in esame, in ragione dei continui interventi legislativi volti a procrastinarne l'efficacia e delle numerose richieste di intervento registrate negli anni di vigenza della norma stessa, prevede un'ulteriore proroga triennale in conformità con le proroghe precedenti, la cui quantificazione di spesa è stata effettuata sulla base degli accordi stipulati in sede ministeriale per

⁽⁴⁵⁾ Si veda il comunicato stampa MLPS 4 marzo 2025.

⁽⁴⁶⁾ L'art. 1, comma 129, della l. n. 234/2021 ha esteso sino al 2024 la previsione dell'art. 22-*bis* del d.lgs. n. 148/2015, originariamente introdotta dall'art. 1, comma 133, della l. n. 205/2017 con effetto per il triennio 2018-2020, poi prorogata dall'art. 26-*bis* del d.l. n. 4/2019, convertito dalla l. n. 26/2019 per il 2020 e infine dall'art. 1, comma 285, della l. n. 178/2020 per gli anni 2021 e 2022.

⁽⁴⁷⁾ SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, [*op. cit.*](#)

gli anni precedenti e dei connessi decreti di autorizzazione degli interventi. Il relativo onere è a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, che presenta le necessarie disponibilità.

La previsione del citato articolo 22-*bis* prevede la possibilità, per le imprese con rilevanza economica strategica anche a livello regionale e con rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale ⁽⁴⁸⁾, di richiedere un ulteriore periodo di trattamento di integrazione salariale straordinaria, in deroga ai limiti di durata posti dalla normativa vigente ⁽⁴⁹⁾.

Considerato che la previsione della legge di bilancio per il 2025 in commento non interviene sulla disciplina in materia di condizioni e presupposti per l'accesso alla proroga del richiamato trattamento di CIGS, permangono quelli già stabiliti dall'articolo 22-*bis* citato ⁽⁵⁰⁾.

Ne deriva che l'ulteriore periodo di CIGS in deroga può avere una durata di 12 mesi in caso di riorganizzazione aziendale o di contratto di solidarietà ⁽⁵¹⁾ oppure di 6 mesi in caso di crisi aziendale, ammettendosi uno sfioramento tanto del limite massimo nel quinquennio mobile, quanto dei limiti delle singole causali ⁽⁵²⁾.

Con riguardo a tutte e tre le causali anzidette, la procedura per la concessione della proroga presuppone la stipulazione di un accordo presso il Ministero del lavoro con la presenza della Regione o delle Regioni (nel caso di imprese con unità produttive coinvolte ubicate in due o più Regioni) interessate. Tenuto conto che l'erogazione del trattamento in deroga è condizionata – oltre al rispetto dei vincoli di finanziamento della misura – alla predisposizione di piani di gestione volti alla salvaguardia occupazionale delle risorse umane che prevedano specifiche azioni di politica attiva concordati con le Regioni, queste ultime hanno la responsabilità di “validare” la fattibilità e la qualità del processo di recupero dell'occupazione, sia ove esso persegua l'incremento delle competenze dei lavoratori da reimpiegare in azienda, sia ove l'obiettivo sia la ricollocazione presso altro datore di lavoro.

⁽⁴⁸⁾ L'originario requisito dimensionale dell'organico superiore ai 100 dipendenti è stato abrogato dall'art. 25 del d.l. n. 119/2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 136/2018; secondo la circ. Min. lav. 29 ottobre 2018, n. 16, § 1, è stato considerato preponderante il requisito della rilevanza strategica delle imprese, che deve essere valutato a livello territoriale, disconoscendo valore dirimente al requisito dimensionale, giacché anche le imprese con organico inferiore a 100 unità possono avere un impatto occupazionale e una notevole rilevanza strategica.

⁽⁴⁹⁾ Di cui agli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁵⁰⁾ Si veda la circ. Inps n. 3/2025, cit., § 3.2.4.

⁽⁵¹⁾ Quest'ultima causale è stata aggiunta dall'art. 25 del d.l. n. 119/2018 convertito con modificazioni dalla l. n. 136/2018, che ha introdotto un nuovo periodo al comma 1 dell'art. 22-*bis* del d.lgs. n. 148/2015; cfr. circ. Min. lav. n. 16/2018, cit., § 2.

⁽⁵²⁾ Cfr. circ. Min. lav. 7 febbraio 2018, n. 2; riguardo alle istruzioni procedurali, si veda il mess. Inps 30 aprile 2018, n. 1825.

Inoltre, nel caso di CIGS per riorganizzazione aziendale la proroga è concessa solo se il programma di riorganizzazione ⁽⁵³⁾ comprende investimenti di complessità tale da non essere attuabili nel limite di durata biennale del trattamento straordinario ovvero contiene piani di recupero occupazionale per la ricollocazione delle risorse umane e azioni di riqualificazione non attuabili entro il medesimo arco temporale di 24 mesi.

Similmente, per l'ipotesi di crisi aziendale, la CIGS in deroga può essere concessa ove il piano di risanamento ⁽⁵⁴⁾ presenti necessità di interventi complessi finalizzati a garantire la continuazione dell'attività e la salvaguardia dell'occupazione non attuabili entro gli ordinari 12 mesi ⁽⁵⁵⁾.

La proroga per la causale del contratto di solidarietà è, invece, ammissibile esclusivamente qualora al termine del limite temporale di durata del trattamento permanga, in tutto o in parte, l'esubero di personale già dichiarato nell'accordo di cui all'articolo 21, comma 5, del decreto legislativo n. 148/2015 (cioè il medesimo contratto di solidarietà stipulato dall'impresa mediante contratti collettivi aziendali ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015), ma si realizzino le condizioni di cui al comma 2, cioè vi sia l'adozione di un piano di interventi finalizzato a un consistente recupero occupazionale.

Per le sue caratteristiche, il trattamento in deroga in oggetto si pone in una sorta di ideale *continuum* rispetto all'aggiornamento operato dalla legge n. 234/2021 in merito alla causale della riorganizzazione ⁽⁵⁶⁾, in quanto esso è funzionale a garantire la prosecuzione, sebbene oltre gli ordinari limiti temporali, proprio dei processi di transizione occupazionale finalizzati anche alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze che la stessa normativa del 2021 ha introdotto.

⁽⁵³⁾ Ex art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁵⁴⁾ Ex art. 21, comma 3, del d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁵⁵⁾ L'art. 22-*bis*, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 148/2015 prevede che, in presenza di piani pluriennali di riorganizzazione già oggetto di specifico accordo stipulato in sede ministeriale ai sensi del comma 1, che coinvolgono imprese operanti in più Regioni con un organico superiore a 500 unità lavorative con gravi ricadute occupazionali concentrate nelle aree di crisi complessa, conseguenti alle difficoltà di implementazione delle azioni di riorganizzazione e di accesso alle fonti di finanziamento, il Ministro del lavoro, valutate le problematiche di ordine occupazionale e la necessità di successive verifiche per accertare tutti i requisiti di cui al comma 1, sulla base della preventiva istruttoria da parte degli uffici competenti, può autorizzare acconti per 6 mensilità di integrazione salariale straordinaria, al fine di garantire la continuità del sostegno al reddito dei lavoratori sospesi.

⁽⁵⁶⁾ Si veda l'art. 21, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 1, comma 199, lett. *a*, della l. n. 234/2021, che ha sancito che la causale della riorganizzazione aziendale può essere connessa anche alla realizzazione di processi di transizione individuati e regolati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico.

7. Proroga delle convenzioni per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili (comma 194)

Il comma 194 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2025, modificando l'articolo 1, comma 162, della legge n. 160/2019, posticipa dal 31 dicembre 2024 ⁽⁵⁷⁾ al 31 dicembre 2025 il termine di efficacia delle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 78, comma 2, della legge n. 388/2000 per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2000. Ai sensi dell'articolo 78, comma 2, della legge n. 388/2000, infatti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato a stipulare annualmente apposite convenzioni con le Regioni in riferimento a situazioni straordinarie che non consentono di esaurire il bacino regionale dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, del citato decreto legislativo n. 81/2000. In particolare, tali convenzioni sono finalizzate: alla realizzazione, da parte delle Regioni, di programmi di stabilizzazione dei soggetti in questione; a garantire il pagamento dei sussidi (assegno per le attività socialmente utili, assegno per il nucleo familiare ovvero assegno unico e universale) in favore dei lavoratori socialmente utili non stabilizzati; ad attuare, a beneficio dei medesimi lavoratori, misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro, nonché misure per il sostegno delle situazioni di maggiore difficoltà.

Le convenzioni in oggetto riguardano, nello specifico, l'utilizzazione dei lavoratori appartenenti alla c.d. "platea storica", cioè soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili che abbiano effettivamente maturato 12 mesi di permanenza in tali attività nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999 ⁽⁵⁸⁾.

Il successivo comma 3 del medesimo articolo 78 prevede, poi, che a seguito dell'attivazione delle convenzioni di cui al comma 2, sono trasferite alle Regioni le responsabilità di programmazione e di destinazione delle risorse finanziarie e rese applicabili le misure previste dal decreto legislativo n. 81/2000, il quale ha integrato e modificato la disciplina dei lavori socialmente utili sancita a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge n. 144/1999. La stessa disposizione, inoltre, stabilisce che, ai fini del rinnovo delle convenzioni di cui al comma 2, sono previste, a partire dall'anno 2002, apposite risorse a tale scopo preordinate nell'ambito delle disponibilità del Fondo per l'occupazione (confluito poi nel Fondo sociale per occupazione e formazione), per i soggetti appartenenti alla c.d. "platea storica", di pertinenza del bacino regionale, inclusi i soggetti non stabilizzati.

⁽⁵⁷⁾ Termine previsto dall'art. 28-*bis* del d.l. n. 60/2024, convertito dalla l. n. 95/2024.

⁽⁵⁸⁾ Art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2000.

Ne deriva che le convenzioni la cui efficacia è oggetto di proroga anche per l'anno 2025 sono quelle, passibili di rinnovo annuale, stipulate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nei limiti delle risorse destinate del Fondo sociale per occupazione e formazione, con le Regioni nel cui territorio sono impiegati lavoratori socialmente utili (Basilicata, Calabria, Campania e Puglia).

Proprio in ragione del finanziamento delle dette convenzioni, posto a carico di risorse statali già altrimenti stanziata a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, la proroga per l'anno 2025 è contenuta nei limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in relazione a quanto già programmato ⁽⁵⁹⁾.

Va precisato che i lavoratori socialmente utili cui si rivolgono le predette convenzioni non ricomprendono le altre categorie di soggetti, che pur possono svolgere attività qualificate «di lavori socialmente utili» ovvero «attività ai fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza», ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 150/2015 ⁽⁶⁰⁾.

Tale disposizione, che nell'intenzione del legislatore avrebbe dovuto diventare la regolamentazione di riferimento in materia di lavori socialmente utili, avendo essa introdotto una nuova (seppur affine nei contenuti alla previgente) disciplina delle predette attività e avendo il decreto legislativo n. 150/2015, altresì, disposto l'abrogazione espressa del decreto legislativo n. 468/1997 ⁽⁶¹⁾ come integrato dal decreto legislativo n. 81/2000, non è, nei fatti, stata in grado di determinare

⁽⁵⁹⁾ Cfr. art. 1, comma 1156, lett. *g-bis*, della l. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), che ha disposto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, uno stanziamento annuo di 50 milioni di euro a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione per incentivare l'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori socialmente utili di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2000, in favore delle Regioni che rientrano nell'obiettivo "convergenza" dei Fondi strutturali dell'Unione europea, attraverso la stipula di convenzioni con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁽⁶⁰⁾ L'art. 26 del d.lgs. n. 150/2015 individua i propri destinatari stabilendo al comma 1 che, «allo scopo di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite, i lavoratori che fruiscono di strumenti di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro nonché i lavoratori sottoposti a procedure di mobilità possono essere chiamati a svolgere attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza, sotto la direzione e il coordinamento di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, nel territorio del comune ove siano residenti» e prevede, altresì, al comma 5 che «le convenzioni di cui al comma 2 possono prevedere l'adibizione alle attività di cui al comma 1, da parte di lavoratori disoccupati, con più di sessanta anni, che non abbiano ancora maturato il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato. I lavoratori di cui al presente comma, utilizzati in attività di cui al comma 1, non possono eccedere l'orario di lavoro di 20 ore settimanali e ad essi compete un importo mensile pari all'assegno sociale, eventualmente riproporzionato in caso di orario di lavoro inferiore alle 20 ore settimanali».

⁽⁶¹⁾ Si veda l'art. 34 del d.lgs. n. 150/2015.

l'esaurimento del bacino di lavoratori socialmente utili già esistente e soggetto alla precedente normativa.

Da un lato, infatti, lo stesso articolo 26, comma 12, del decreto legislativo n. 150/2015 ha mantenuto in vigore gli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 468/1997 con riguardo ai «progetti di attività e lavori socialmente utili che hanno avuto inizio prima della data di adozione della convenzione quadro di cui al comma 2» e cioè della convenzione quadro predisposta dall'ANPAL per stabilire i criteri che le Regioni e le Province autonome avrebbero dovuto seguire nella stipulazione delle convenzioni con le amministrazioni operanti sul territorio allo scopo di dare corso alle attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza per i lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali e sottoposti a procedure di mobilità.

Dall'altro lato, sono state rifinanziate di anno in anno, oltre alle convenzioni riguardanti la c.d. "platea storica" di cui s'è detto più sopra, anche quelle che interessano i lavori socialmente utili c.d. "autofinanziati", in quanto sostenuti da risorse proprie degli enti presso cui si svolgono le attività ⁽⁶²⁾.

Di conseguenza, al momento coesistono e sono destinatarie di discipline specifiche categorie differenti di lavoratori socialmente utili, di cui solo una di esse è interessata dalla previsione in commento dell'articolo 1, comma 194, della legge di bilancio per il 2025.

8. Sostegno al reddito per i lavoratori dei call center (comma 195)

Il comma 195 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, destina (anche) per l'anno 2025, fondi nella misura di 20 milioni di euro per le misure di sostegno al reddito previste in favore dei lavoratori dipendenti dalle imprese del settore dei call center.

⁽⁶²⁾ L'art. 11 del d.lgs. n. 468/1997 aveva previsto, tra l'altro, che le Regioni e gli Enti locali potessero destinare risorse proprie per il finanziamento degli oneri connessi al pagamento dell'assegno per le attività socialmente utili versando all'Inps le risorse economiche necessarie con le stesse modalità e gli stessi effetti di quelle del Fondo per l'occupazione; successivamente tale previsione è stata abrogata dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 81/2000, così privando l'Inps del compito di provvedere al pagamento dell'assegno per le attività socialmente utili anche per progetti non finanziati con risorse del Fondo per l'occupazione senza, tuttavia, escludere che i medesimi enti promotori di attività socialmente utili finanziate con proprie risorse potessero attribuire all'Istituto la competenza a provvedere ai predetti pagamenti per il tramite di apposite convenzioni; cfr. circ. Inps 27 maggio 2002, n. 97; circ. Inps 1° agosto 2000, n. 143, recante lo schema di convenzione approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'Inps con deliberazione 26 luglio 2000, n. 406; mess. Inps 28 settembre 2000, n. 975.

Per tali lavoratori, l'articolo 44, comma 7, del decreto legislativo n. 148/2015 aveva introdotto una prestazione di sostegno al reddito in deroga che, dalla sua originaria adozione, è stata ripetutamente finanziata ⁽⁶³⁾.

Tuttavia, nel tempo, i presupposti per la sua concessione sono mutati e attualmente l'operazione ricostruttiva del quadro normativo di riferimento è tutt'altro che semplice, stanti le modifiche all'impianto regolatorio complessivo di cui al decreto legislativo n. 148/2015, all'adozione di una molteplicità di decreti ministeriali attuativi della previsione in commento e alla stratificazione di circolari della prassi amministrativa che ad essa si rivolgono.

Premesso che l'erogazione delle prestazioni *ex* articolo 44, comma 7, è subordinata all'emanazione di specifici decreti ministeriali che ne disciplinano i requisiti per la concessione, a seguito dell'entrata in vigore della legge di bilancio per il 2025, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno adottato il decreto interministeriale 16 gennaio 2025, n. 45. Quest'ultimo dovrebbe coordinarsi con quanto già previsto dal decreto interministeriale 12 novembre 2015, n. 22763 ⁽⁶⁴⁾ – come successivamente integrato ⁽⁶⁵⁾ – che, oltre ad aver qualificato la misura di sostegno al reddito in questione come ipotesi di CIGS in deroga, aveva anche definito i criteri per l'attuazione della stessa e, più nello specifico, aveva individuato l'ambito applicativo della disposizione che la regola, cioè le aziende beneficiarie, la durata del periodo di concessione, le causali d'intervento e le modalità di pagamento. Tali elementi, tuttavia, non sono stati espressamente richiamati né sostituiti dal decreto interministeriale n. 45/2025, che pur, al suo articolo 6, sancisce che il decreto interministeriale n. 22763/2015 «è da intendersi abrogato».

In tal modo il decreto del 2025 determinerebbe un vuoto di regolazione che non permetterebbe, di fatto, l'accesso al trattamento (ovvero lo permetterebbe incondizionatamente, cioè in assenza degli specifici presupposti stabiliti dal decreto del 2015), sicché v'è da ritenere che l'abrogazione del decreto interministeriale n. 22763/2015 debba intendersi riferita alle sole le parti di esso che sono incompatibili con le previsioni del successivo decreto interministeriale n. 45/2025. In questo senso depongono anche i riferimenti espliciti che tanto la

⁽⁶³⁾ L'art. 44, comma 7, del d.lgs. n. 148/2015 aveva disposto i finanziamenti per l'anno 2015 e per l'anno 2016; successivamente, le misure in deroga sono state rifinanziate per l'anno 2017 dall'art. 1, comma 240, lett. *d*, della l. n. 323/2016, per l'anno 2019 dall'art. 26-*sexies* del d.l. n. 4/2019, convertito dalla l. n. 26/2019, per l'anno 2022 dall'art. 1, comma 125, della l. n. 234/2021, per l'anno 2023 dall'art. 1, comma 327, della l. n. 197/2022, per l'anno 2024 dall'art. 1, comma 168, della l. n. 213/2023.

⁽⁶⁴⁾ Si vedano anche le circ. Min. lav. 30 novembre 2015, n. 31, e 29 marzo 2016, n. 15, che hanno fornito ulteriori chiarimenti operativi.

⁽⁶⁵⁾ Si veda la circ. Min. lav. 16 aprile 2019, n. 8.

Relazione illustrativa al disegno di legge della legge n. 207/2024 ⁽⁶⁶⁾, quanto l'Istituto previdenziale nella circolare che detta i chiarimenti sulla norma dell'articolo 1, comma 195, in commento ⁽⁶⁷⁾ fanno proprio ai requisiti di cui al decreto interministeriale n. 22763/2015.

Analizzando, più nel dettaglio, le caratteristiche della prestazione, essa consiste in un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria per un massimo di 12 mesi ed è riconosciuta a favore dei lavoratori di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 148/2015, appartenenti alle aziende del settore dei call center, anche in cessazione ⁽⁶⁸⁾.

Si tratta di un intervento che lo stesso articolo 44, comma 7, definisce «in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente». Tuttavia, in conseguenze delle modifiche apportate alla normativa dei cui al decreto legislativo n. 148/2015, soprattutto dopo il riordino operato dalla legge n. 231/2024, i profili derogatori sono mutati dal 2015 ad oggi.

Per tale ragione, mentre il decreto interministeriale n. 22763/2015 consentiva la concessione della prestazione in parola ai lavoratori di aziende del settore dei call center in quanto non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale ⁽⁶⁹⁾, il decreto interministeriale n. 45/2025 stabilisce che l'indennità può essere richiesta prioritariamente per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, qualora non sia possibile ricorrere alle prestazioni del Fondo di solidarietà bilaterale per la filiera delle telecomunicazioni ⁽⁷⁰⁾.

Ciò in quanto sino al 2022 (data di entrata in vigore della legge n. 231/2024) le aziende del settore dei call center erano escluse dal campo di applicazione della CIGS (articolo 20, commi 1-3, decreto legislativo n. 148/2015), mentre in seguito hanno potuto accedere alle prestazioni integrative del reddito straordinarie erogate dal Fondo di solidarietà bilaterale per la filiera delle telecomunicazioni (costituito in virtù del combinato disposto degli articoli 20, comma 3-*bis*, e 26 del decreto legislativo n. 148/2015).

Tale Fondo è stato, infatti, istituito presso l'Inps, con decreto 4 agosto 2023, emanato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di coprire: le imprese esercenti, con licenze/autorizzazioni ove previste, servizi di telecomunicazione, intendendosi per tali i servizi di telefonia fissa e/o mobile e/o servizi di trasmissione dati e/o contenuti digitali e multimediali anche attraverso l'esercizio di reti e servizi di

⁽⁶⁶⁾ SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *op. cit.*

⁽⁶⁷⁾ Si veda la circ. Inps n. 3/2025, cit., § 3.1.5.

⁽⁶⁸⁾ Art. 1, d.m. 16 gennaio 2025, n. 45.

⁽⁶⁹⁾ Art. 1, d.m. 12 novembre 2015, n. 22763.

⁽⁷⁰⁾ Art. 2, d.m. n. 45/2025.

networking (e-commerce, internet, posta elettronica, ecc.); imprese che svolgono attività di assistenza e gestione della clientela, in particolare per le imprese di telecomunicazione; imprese di sviluppo e implementazione di servizi per soluzioni tecnologiche applicate anche alle telecomunicazioni e alle Imprese che forniscono servizi per contenuti digitali e multimediali.

Le aziende che possono accedere al trattamento in deroga sono, pertanto, quelle che non possano ricorrere alle prestazioni straordinarie erogate dal Fondo di riferimento – evidentemente per ragioni connesse al superamento degli ordinari limiti temporali o di finanziamento delle stesse –, a patto che abbiano un organico superiore alle 50 unità nel semestre precedente, unità produttive site in diverse Regioni o Province autonome e abbiano attuato, entro la scadenza del 31 dicembre 2013, le misure di stabilizzazione dei collaboratori a progetto di cui all'articolo 1, comma 1202, della legge n. 296/2006, e successive modificazioni ⁽⁷¹⁾.

Quanto alle casuali d'intervento, il decreto interministeriale n. 45/2025 fa un generale rinvio ai periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, nonché alle ipotesi di cessazione dell'attività aziendale. Diversamente, il decreto interministeriale n. 22763/2015 (articolo 1), come pure la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 16 aprile 2019, n. 8, stabilivano che l'indennità potesse essere richiesta quando la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa fosse determinata da una crisi aziendale, escludendo i casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa. Le due citate previsioni chiarivano, inoltre, che la crisi aziendale doveva essere determinata da un andamento a carattere involutivo o da un evento improvviso e impreveduto, esterno alla gestione aziendale, che l'azienda doveva presentare un programma di crisi contenente un piano di risanamento volto a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria e gestionale, finalizzato a garantire la continuazione dell'attività e la salvaguardia, seppur parziale, dell'occupazione, ovvero, in caso di esuberi strutturali, presentare un piano di gestione degli stessi.

Mancando nel decreto interministeriale n. 45/2025 simili riferimenti ed essendovi, invece, l'espressa menzione della cessazione dell'attività, può ritenersi per le ragioni esposte più sopra, che la prestazione possa essere concessa al ricorrere di qualsiasi delle causali previste per l'intervento di integrazione salariale straordinaria *ex* articolo 21, decreto legislativo n. 148/2015.

La concessione del trattamento è disposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla base di specifici accordi siglati in sede ministeriale, che possono prevedere anche il pagamento diretto della prestazione da parte dell'Inps ⁽⁷²⁾.

⁽⁷¹⁾ Si veda la circ. Inps n. 3/2025, cit., § 3.1.5.

⁽⁷²⁾ Art. 3, d.m. n. 45/2025.

Le imprese che presentano domanda di fruizione della prestazione sono tenute a versare un contributo addizionale nella misura prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 148/2015 e la contribuzione figurativa è regolata dall'articolo 6 del medesimo decreto legislativo di talché i periodi di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per cui è ammessa l'indennità sono riconosciuti utili ai fini del diritto e della misura alla pensione anticipata o di vecchiaia ⁽⁷³⁾.

Anche rispetto a tali prestazioni è previsto che, ai fini del rispetto del limite di spesa, l'Inps provveda al monitoraggio relativo all'utilizzo delle risorse finanziarie stanziare, dandone comunicazione con cadenza trimestrale al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze ⁽⁷⁴⁾.

9. CIGS per le imprese di interesse strategico nazionale (comma 196)

La disposizione di cui al comma 196 dell'articolo 1 della legge n. 207/2024 riconosce la proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale, nel limite di spesa di 63,3 milioni di euro, fino al 31 dicembre 2025 a favore delle imprese di interesse strategico nazionale con un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a mille che abbiano in corso piani di riorganizzazione aziendale non ancora completati per la complessità degli stessi.

La prestazione di CIGS in parola è regolata dall'articolo 42 del decreto-legge n. 75/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112/2023 ⁽⁷⁵⁾, e può essere riconosciuta, in deroga ai limiti di durata posti dalla normativa vigente di cui agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo n. 148/2015, in continuità con le misure di sostegno già autorizzate e quindi anche con effetto retroattivo, potendo riguardare anche periodi antecedenti al 1° gennaio 2025. In tal senso la norma dell'ar-

⁽⁷³⁾ Art. 4, d.m. n. 45/2025.

⁽⁷⁴⁾ Art. 5, d.m. n. 45/2025.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. art. 42, comma 1, del d.l. n. 75/2023, che aveva previsto che l'ulteriore periodo di CIGS potesse avere una durata massima di ulteriori quaranta settimane fruibili fino al 31 dicembre 2023 e ai commi 3 e 4, aveva disposto che tali trattamenti potessero essere riconosciuti nel limite di spesa di 46,1 milioni di euro per l'anno 2023, a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione, con monitoraggio da parte dell'Inps; invero un trattamento CIGO con causale "Covid 19 – d.l. 4/2022" era già stato introdotto dall'art. 22 del d.l. n. 4/2022, nell'ambito delle misure emergenziali adottate durante la pandemia da Covid-19, stabilendosi, in particolare, che le imprese con almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale e con almeno mille dipendenti potessero richiedere la proroga del trattamento di integrazione salariale di cui all'art. 3 del d.l. n. 103/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 125/2021, fino a un massimo di 26 settimane ulteriori, fruibili fino al 31 marzo 2022, nel limite massimo di spesa di previsto; su tale provvedimento si veda il mess. Inps 18 febbraio 2022, n. 816.

ticolo 1, comma 196, della legge di bilancio per il 2025 conferma il rifinanziamento effettuato nel 2024 ⁽⁷⁶⁾ per consentirne la gestione anche nell'anno 2025 in relazione alle esigenze prevedibili.

L'intervento prorogato, così come stabilito dall'articolo 42 del decreto-legge n. 75/2023, ha un ambito di applicazione soggettivo circoscritto alle imprese di interesse strategico nazionale – come definite dall'articolo 1 del decreto-legge n. 207/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 231/2012 –, con un numero di dipendenti non inferiore a mille, che abbiano avviato e non ancora concluso piani di riorganizzazione aziendale complessi e facciano domanda di un ulteriore periodo di CIGS al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e il patrimonio delle competenze aziendali, nonché, contemporaneamente, di garantire una tutela del reddito per i lavoratori coinvolti dall'intervento ⁽⁷⁷⁾.

Il nuovo periodo di intervento CIGS può avere una durata di 12 mesi in caso di riorganizzazione aziendale o di contratto di solidarietà oppure di 6 mesi in caso di crisi aziendale ⁽⁷⁸⁾.

Per espressa previsione normativa, inoltre, ai trattamenti in questione non si applicano le disposizioni in materia di consultazione sindacale e l'*iter* procedimentale per la presentazione della domanda previste rispettivamente dagli articoli 24 e 25 del decreto legislativo n. 148/2015. È, infatti, previsto che, al fine di gestire situazioni di particolare difficoltà connesse alla complessità dei programmi di riorganizzazione già avviati dalle imprese, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possa autorizzare direttamente, in via eccezionale, il prolungamento della prestazione di CIGS in oggetto.

Per assicurare il rispetto dei limiti finanziari (63,3 milioni di euro per l'anno 2025), il monitoraggio dei flussi di spesa è demandato all'Inps che, qualora dalla valutazione complessiva dei provvedimenti adottati, riscontri l'avvenuto raggiungimento, anche in via prospettica, dell'importo stanziato, non potrà più emettere ulteriori autorizzazioni ai fini del pagamento della prestazione.

Come chiarito dalla prassi amministrativa ⁽⁷⁹⁾, in merito agli aspetti contributivi, va ricordato che i datori di lavoro autorizzati ai trattamenti di integrazione salariale ai sensi dell'articolo 42 del decreto-legge n. 75/2023 sono tenuti al versamento del contributo addizionale secondo la disciplina prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 148/2015. A tal proposito, la suddetta contribuzione

⁽⁷⁶⁾ L'art. 1, commi 175 e 176, della l. n. 213/2023 (legge di bilancio per il 2024) aveva riconosciuto un ulteriore periodo del trattamento di CIGS di cui all'art. 42 del d.l. n. 75/2023, entro il limite di spesa di 63,3 milioni di euro per l'anno 2024, a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione.

⁽⁷⁷⁾ Si veda il mess. Inps 11 agosto 2023, n. 2948, § 1.

⁽⁷⁸⁾ Si veda la circ. Inps n. 3/2025, cit. § 3.1.6.

⁽⁷⁹⁾ Si veda il mess. Inps n. 2948/2023, cit., § 4.

deve essere calcolata sulla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate (c.d. “retribuzione persa”, maggiorata dei ratei di mensilità aggiuntive, a prescindere da ogni pattuizione negoziale che possa riguardare il trattamento retributivo dei lavoratori interessati da provvedimenti di integrazione salariale, la quale funge da base di calcolo dell’importo dell’integrazione salariale e, al contempo, della misura del contributo addizionale) e la misura dell’aliquota varia in funzione della durata di utilizzo delle integrazioni salariali nel quinquennio mobile. Nelle ipotesi di CIGS in commento, in quanto concesse in continuità con le tutele già autorizzate, si deve, quindi, tenere conto, ai fini del calcolo del contributo addizionale, anche dei periodi di integrazione salariale precedentemente autorizzati nell’ambito del quinquennio mobile per l’applicazione delle aliquote ordinarie (9%, 12% e 15% rispettivamente per i periodi di CIGO e CIGS fruiti all’interno di uno o più interventi concessi sino a un limite complessivo di 52 settimane, da 52 a 104 settimane e oltre le 104 settimane in un quinquennio mobile) ⁽⁸⁰⁾.

Va, poi, segnalato che l’articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 4/2024 convertito con modificazioni dalla legge n. 28/2024 – recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico – ha previsto che i trattamenti straordinari di integrazione salariale, già autorizzati o in corso di autorizzazione, possano proseguire senza soluzione di continuità anche nelle ipotesi in cui, per le imprese di interesse strategico nazionale, sia stata disposta l’amministrazione straordinaria con prosecuzione dell’attività di impresa ai sensi del decreto-legge n. 347/2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39/2004.

Con il comma 196 dell’articolo 1 in commento viene pertanto rifinanziato, nell’ambito del limite di spesa da esso disposto, anche tale beneficio.

Infatti, dalla lettura combinata di tale ultima disposizione con quella dell’articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 4/2024 consegue che il trattamento di CIGS introdotto da tale ultima norma può essere concesso alle imprese che congiuntamente: a) gestiscono uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale e per le quali, ricorrendone i presupposti, sia disposta l’amministrazione straordinaria con prosecuzione dell’esercizio di impresa; b) siano già state autorizzate – o abbiano proposto apposita istanza al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la cui istruttoria sia in corso di definizione – al trattamento di CIGS ai sensi dell’articolo 1, comma 196, della legge di bilancio per il 2025, in relazione

⁽⁸⁰⁾ Si veda il mess. Inps n. 2948/2023, cit., § 4, che chiarisce come, per i datori di lavoro tenuti al versamento al Fondo di Tesoreria di cui all’art. 1, comma 755 ss., della l. n. 296/2006, l’obbligo contributivo sussiste anche durante il periodo di integrazione salariale, relativamente alle quote di TFR maturate sulla retribuzione persa a seguito della riduzione oraria o della sospensione dell’attività lavorativa.

a programmi di riorganizzazione aziendale non ancora completati in ragione della loro complessità.

Tale conclusione è desumibile dalla normativa adottata con la legge di bilancio per il 2025 alla luce dei chiarimenti forniti dall'Inps con la circolare n. 62/2024 ⁽⁸¹⁾ che, sebbene riguardassero i trattamenti di CIGS autorizzabili sino al 31 dicembre 2024 sulla base degli stanziamenti di risorse previsti dalla legge di bilancio per il 2024, si ritiene possano valere anche per l'anno 2025 in virtù della sostanziale sovrapponibilità tra le normative susseguitesì nei due anni di riferimento, che si sono limitate a rifinanziare la medesima prestazione regolata dall'articolo 42 del decreto-legge n. 75/2023.

Sebbene sul punto sarebbe opportuno che l'Istituto previdenziale fornisse apposite istruzioni con riguardo alla normativa vigente, un ulteriore elemento che depone a favore dell'interpretazione proposta può essere ricavato anche dalla specificazione contenuta nella medesima circolare n. 62/2024. Quest'ultima chiarisce che la prosecuzione della CIGS di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 4/2024 trova la sua *ratio* nella necessità di salvaguardare sia i livelli occupazionali sia il patrimonio di competenze dei dipendenti delle imprese individuate ed evidenza che tale continuazione dei trattamenti era disposta ai sensi dei commi 175 e 176 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2024 a valere sulle risorse ivi stanziati ⁽⁸²⁾. Altrettanto, quindi, può ritenersi anche con riferimento al comma 196 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2025.

Lo scopo della CIGS in parola è, infatti, di assicurare che, a seguito del passaggio dalla gestione ordinaria all'amministrazione straordinaria dell'impresa, la fruizione dei trattamenti già autorizzati o in corso di autorizzazione non sia interrotta, ma, al contrario, prosegua senza soluzione di continuità.

Si ricorda, in aggiunta, che l'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 4/2024 lascia inalterata la facoltà, per gli organi della procedura di amministrazione straordinaria, di richiedere le tutele di cui all'articolo 7, comma 10-ter, del decreto-legge n. 148/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236/1993 ⁽⁸³⁾, la quale prevede che, per i dipendenti delle imprese commissariate, la durata dell'intervento di CIGS è equiparata al termine previsto per l'attività del Commissario.

Infine, il comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 4/2024 introduce una specifica condizione di accesso al trattamento per i lavoratori addetti alla manutenzione degli impianti e alla sorveglianza delle attività connesse alla sicurezza, nonché per quelli addetti all'implementazione, alla gestione e alla manutenzione dei presidi ambientali. Infatti, al fine di assicurare i più elevati livelli di sicurezza nei

⁽⁸¹⁾ Si veda la circ. Inps 6 maggio 2024, n. 62.

⁽⁸²⁾ Si veda la circ. Inps n. 62/2024, cit., § 1.1.

⁽⁸³⁾ Cfr. circ. Min. lav. 28 novembre 2017, n. 20.

luoghi di lavoro e di tutela ambientale, è stabilito che, in considerazione della complessità dei programmi di riorganizzazione aziendale in atto nelle imprese, tali lavoratori possono essere coinvolti, a rotazione e previa consultazione sindacale, in processi di riduzione oraria o di sospensione dell'attività lavorativa solamente se non direttamente impegnati in specifici programmi di sorveglianza delle medesime attività inerenti alla sicurezza e alla tutela ambientale o in specifici programmi formativi, diversi dalla formazione professionale per la gestione delle bonifiche di cui all'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 243/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 18/2017 (su cui si veda *supra*).

Quanto, infine, agli aspetti contributivi, si rammenta che, in applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 20, comma 6, del decreto legislativo n. 148/2015 e 8, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 86/1988, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 160/1988, le imprese sottoposte a procedura di amministrazione straordinaria non sono tenute al versamento del contributo addizionale⁽⁸⁴⁾.

10. Attuazione Programma GOL (comma 197)

Ai fini del conseguimento degli obiettivi e dei target del Programma Garanzia occupabilità lavoratori (GOL) – previsto dal PNRR nell'ambito della Riforma 1.1 delle politiche attive del lavoro e della formazione⁽⁸⁵⁾ – l'articolo 1, comma 197, della legge di bilancio per il 2025 consente alle Regioni di destinare le risorse loro assegnate nell'ambito di tale programma anche al finanziamento delle iniziative di formazione attivate dalle imprese a favore dei lavoratori rientranti nelle categorie individuate dalla suddetta Riforma 1.1.

Per comprendere tale disposizione di legge è necessario ricordare che, nell'ambito del PNRR, e, più in particolare, nella Missione 5 *Inclusione e Coesione*, Componente 1 *Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione*, Riforma 1.1 *Politiche attive del lavoro e formazione*, è stata prevista l'adozione, previa emanazione di un apposito decreto interministeriale, d'intesa con le Regioni, del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), quale programma nazionale per la realizzazione di un sistema attivo del mercato del lavoro più efficiente grazie a servizi specifici per l'impiego e piani personalizzati di attivazione del mercato del lavoro.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. circ. Inps 19 gennaio 2017, n. 9, e 30 giugno 2022, n. 76, nonché circ. Min. lav. 16 febbraio 2018, n. 4.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, recante l'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e resilienza dell'Italia, notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021.

In realtà, già la legge di bilancio per l'anno 2021 ⁽⁸⁶⁾ aveva stanziato in un apposito Fondo – il Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma REACT-EU – risorse dedicate da destinare ad un nuovo Programma, denominato GOL, per realizzare una riforma delle politiche attive del lavoro. I contenuti di tale programma sono successivamente stati estesi nella loro portata d'intervento con l'inserimento nel PNRR ed esso ha assunto caratteristiche di riforma di sistema, in ragione dell'orizzonte temporale previsto (il quinquennio 2021-2025) e dell'ammontare di risorse complessive fruibili (pari a 4,4 miliardi di euro, oltre ai 500 milioni di euro a valere sul REACT-EU già previsto dalla legge di bilancio per il 2021) ⁽⁸⁷⁾.

A ciò si deve aggiungere, come elemento costitutivo della riforma, la definizione di *milestone* e *target*, considerate quali tappe di verifica dei risultati attesi da cui dipendono i finanziamenti dell'Unione europea per l'attuazione del PNRR.

Il Programma GOL, che rientra in un più ampio progetto di riforme, opera poi in combinazione con altri interventi, quali il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e il Piano per le nuove competenze (PNC).

Per quanto attiene all'ambito soggettivo, il Programma include tra i beneficiari: i percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro ⁽⁸⁸⁾, i lavoratori fragili o vulnerabili ⁽⁸⁹⁾ e altri disoccupati con minori *chances* occupazionali indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito, quali i disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno 6 mesi), giovani e donne,

⁽⁸⁶⁾ Art. 1, comma 324, l. n. 178/2020.

⁽⁸⁷⁾ Si veda il d.m. 5 novembre 2021, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, acquisita, in data 21 ottobre 2021, l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché il d.m. 24 agosto 2023, emanato, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con cui è stata assegnata alle Regioni e alle Province Autonome una seconda quota delle risorse attribuite all'intervento M5C1 1.1 *Politiche attive del lavoro e formazione* del PNRR, pari a 1,2 miliardi di euro.

⁽⁸⁸⁾ Si tratta dei beneficiari di: a) ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro che, sulla base delle causali o della durata degli strumenti, risultano anche potenzialmente in transizione; b) Nاسpi e DIS-COLL); c) di sostegno al reddito di natura assistenziale per i quali sia prevista una condizionalità all'erogazione del beneficio, è il caso dei percettori dell'Assegno di Inclusione; in merito va segnalato che l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 208/2024 (c.d. decreto PNRR), convertito dalla l. n. 20/2025, ha ampliato il novero dei lavoratori che possono usufruire del programma GOL, comprendendovi, oltre che i beneficiari della CIGS nelle ipotesi già previste di riorganizzazione e crisi aziendale (in quanto connesse ai processi di transizione), anche i percettori delle integrazioni salariali straordinarie di cui al titolo I, capo III, e al titolo II del d.lgs. 148/2015, e cioè coloro ai quali è applicato il contratto di solidarietà e i beneficiari di prestazioni di integrazione salariale erogate nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali.

⁽⁸⁹⁾ Si tratta dei c.d. NEET con meno di 30 anni, delle donne in condizioni di svantaggio, delle persone con disabilità, dei lavoratori ultracinquantenni.

anche non in condizioni fragilità, lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi e lavoratori con redditi molto bassi (c.d. *working poor*) ⁽⁹⁰⁾.

Le modalità di accesso al programma sono differenziate in base alle caratteristiche dei suddetti gruppi di beneficiari, *in primis* rispetto agli obblighi di partecipazione, considerando che i c.d. meccanismi di condizionalità si applicano solo ai percettori degli ammortizzatori sociali e dell'Assegno di Inclusione, in quanto tali soggetti sono tenuti (in diversa misura e a distinte condizioni) a partecipare alle iniziative proposte, pena la perdita del sostegno al reddito. Per le altre categorie di potenziali beneficiari che non siano percettori di sostegno al reddito, sono considerate fondamentali le misure c.d. di *outreach* al fine di promuovere l'accesso al Programma. Ciò implica che, attraverso il patto di servizio, viene concordato il percorso più appropriato rispetto alle caratteristiche profilate per migliorare le *chances* di occupabilità ⁽⁹¹⁾.

Quanto alla formazione professionale, di competenza esclusiva regionale, è il Piano nuove competenze a fissarne le specifiche caratteristiche su base nazionale nel contesto del Programma GOL, tenendo però in considerazione l'obiettivo della personalizzazione degli interventi nonché la necessità che la formazione risponda ai fabbisogni specifici dei soggetti interessati (rilevati in sede di *assessment*) e a quanto richiesto dalle imprese sul territorio.

È proprio nel contesto della pianificazione e dell'erogazione dell'offerta formativa che viene richiesto il coinvolgimento dei soggetti radicati nel territorio e, tra questi, una particolare attenzione è rivolta alle imprese, il cui ruolo è valorizzato sulla scorta delle esperienze di successo già attuate in alcune Regioni.

Le imprese sono, infatti, chiamate a partecipare «il più possibile» ⁽⁹²⁾ all'erogazione della formazione e alla definizione del suo contenuto, sia individuando percorsi di aggiornamento e di riqualificazione in modalità duale, sia finanziando percorsi di formazione specifica condizionati all'assunzione, ovvero coprendo i costi sostenuti per il percorso formativo, a seguito dell'assunzione medesima.

Più in generale, uno degli obiettivi del Programma GOL è di garantire una strutturale cooperazione tra il sistema pubblico e quello privato. Preso atto che tanto le Agenzie per il lavoro quanto i soggetti accreditati per la formazione professionale sono a tutti gli effetti parte della Rete nazionale dei servizi per le politiche

⁽⁹⁰⁾ Ai fini del Programma GOL i lavoratori con redditi molto bassi (c.d. *working poor*) sono coloro che pur essendo occupati conservano lo stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 4, comma 15-*quater*, del d.l. n. 4/2019 (cioè i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale, c.d. *no tax area*).

⁽⁹¹⁾ A tale proposito il d.m. 5 novembre 2021 ricomprende tra le azioni del Programma GOL: 1) percorso di reinserimento lavorativo; 2) percorso di aggiornamento (*upskilling*); 3) percorso di riqualificazione (*reskilling*); 4) percorso lavoro ed inclusione; 5) percorso di ricollocazione collettiva.

⁽⁹²⁾ Si veda così il d.m. 5 novembre 2021, allegato A, punto 8.

del lavoro (articolo 1, decreto legislativo n. 150/2015) e che, sui territori, è già diffusa la collaborazione con il privato sociale e altri soggetti riconosciuti dalle Regioni con propri provvedimenti, il Programma GOL mira a far crescere in maniera stabile la sinergia tra servizi pubblici e soggetti privati, anche nella condivisione delle informazioni, ad esempio favorendo la trasparenza della domanda di lavoro proveniente dalle imprese, mediante la collaborazione tra le piattaforme di *recruiting* pubbliche e private e ciò soprattutto in relazione alle persone con minori *chances* occupazionali. A tal fine, una delle principali azioni è individuata nella messa a fattor comune dei fabbisogni di competenze identificati e della disponibilità di offerte di lavoro.

In tale scenario, si collocano innanzi tutto i c.d. patti territoriali ⁽⁹³⁾ che devono orientare le scelte di programmazione in sede locale degli interventi sulle competenze dei lavoratori. Questi consistono in accordi quadro tra il Ministero e la Regione volti all'ottimizzazione, in specifici settori o filiere produttive territorialmente localizzate, del rapporto tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e dell'imprenditoria per garantire opportunità occupazionali e il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese anche in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale.

I Patti vengono poi declinati operativamente dalle Regioni mediante Piani operativi territoriali condivisi con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ANPAL (sostituita dal 1° marzo 2024 da Sviluppo Lavoro Italia S.p.A). Tra i contenuti di tali Piani operativi territoriali è previsto anche il rafforzamento del coordinamento della rete dei servizi per il lavoro, pubblici e privati, con il sistema della formazione in funzione delle priorità individuate, nonché il coinvolgimento del sistema delle imprese per lo sviluppo delle capacità di individuare ed esprimere i propri fabbisogni di competenze a breve, medio e lungo termine e per la valorizzazione della loro capacità formativa e della loro dotazione strumentale e tecnologica, anche tramite lo sviluppo del sistema di formazione duale. I Patti vedono, inoltre, la partecipazione attiva degli enti locali interessati, delle parti sociali, del sistema delle imprese e degli altri stakeholder interessati.

Con la norma in commento, l'articolo 1, comma 192, della legge di bilancio per il 2025, che consente alle Regioni di destinare le risorse loro assegnate nell'ambito del Programma GOL anche al finanziamento delle iniziative di formazione attivate dalle imprese a favore dei lavoratori rientranti nelle categorie individuate dalla suddetta Riforma 1.1, si punta ad attuare l'obiettivo già definito sin dall'adozione di GOL nel 2021 di rafforzare la cooperazione tra il sistema pubblico e quello privato. Al contempo, essa rappresenta anche uno dei punti di raccordo

⁽⁹³⁾ Consultabili sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

tra il Programma stesso e il PNC, divenuto, dal 2024, il Piano Nuove Competenze – Transizione (PNC-Transizione) ⁽⁹⁴⁾.

Infatti, PNC-Transizione e GOL risultano interconnessi, poiché mirano ad affrontare in modo integrato le esigenze di formazione e riqualificazione dei disoccupati e dei lavoratori interessati dai cambiamenti nel contesto lavorativo.

In particolare, il PNC si è posto quale quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da Covid-19. In tale prospettiva, mentre il Programma GOL è considerato il vero perno dell'azione di riforma delle politiche attive per il lavoro, il PNC ha inteso orientare, in chiave sinergica e integrata, le misure riguardanti la formazione professionale dei beneficiari nel Programma. Con l'adozione del nuovo PNC-Transizioni sono stati ampliati gli strumenti a disposizione con l'obiettivo di incrementare le azioni per il superamento della separazione tra politiche della formazione e politiche attive del lavoro, andando ad integrare quanto previsto dal Programma GOL e rafforzando le misure di aggiornamento e riqualificazione, di accessibilità, di personalizzazione e di spendibilità, con un supporto a percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati.

Proprio nel PNC-Transizioni si delinea un'evoluzione del percorso della formazione professionale sempre più orientata al *work based learning*, cioè un apprendimento basato sul lavoro e sull'esperienza pratica, di modo che la formazione sia direttamente correlata alle esigenze e alle dinamiche del mondo del lavoro, consentendo ai partecipanti di acquisire competenze rilevanti e trasferibili nel contesto lavorativo reale.

In tal senso, già nel decreto interministeriale che ha adottato il PNC-Transizioni era esplicitamente promossa la partecipazione attiva delle imprese per potenziare l'offerta di servizi e formazione, rendendola più aderente alle esigenze del sistema produttivo e degli individui nell'identificazione dei settori con maggior richiesta di qualificazione/riqualificazione, ma anche nella progettazione e nell'organizzazione dei programmi formativi, che la legge di bilancio per il 2025, con la disposizione che si commenta porta a compimento. L'effetto, infatti, è di permettere alle Regioni di allocare le risorse loro assegnate dal Programma GOL a beneficio delle imprese riconoscendone il ruolo centrale nell'arricchimento dell'offerta formativa, soprattutto attraverso percorsi individualizzati, nella prospettiva della "transizione duale". Tale coinvolgimento, infine, consente di identificare i percorsi formativi attivati dalle imprese a favore dei lavoratori come

⁽⁹⁴⁾ Di cui al d.i. 29 marzo 2024 e in particolare all'allegato A, che costituisce parte integrante del decreto e aggiorna e integra l'allegato A – Piano nuove competenze del d.m. lavoro 14 dicembre 2021.

validi, a tutti gli effetti, per il raggiungimento degli obiettivi di formazione, ampliando il numero di beneficiari del programma.

Si deve, tuttavia, evidenziare che a soli due mesi dall'entrata in vigore della disposizione della legge di bilancio per l'anno 2025 che si commenta, il legislatore ha ritenuto di doverne modificare il contenuto.

Nella legge n. 20/2025, di conversione del decreto-legge n. 108/2024, infatti, è stato inserito l'articolo 6-bis, rubricato *Attività di formazione a iniziativa aziendale a favore dei lavoratori*, il quale ha modificato l'articolo 1, comma 197, della legge n. 207/2024, inserendo dopo le parole: «le risorse assegnate alle regioni, nell'ambito di tale programma,» le seguenti: «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131,» e sostituendo le parole: «le iniziative di formazione attivate dalle imprese a favore dei lavoratori» con le seguenti: «le attività di formazione a iniziativa aziendale a favore dei lavoratori».

Ne deriva che le Regioni potranno attribuire le risorse ad esse destinate solo previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome e che le attività formative finanziabili non saranno solo quelle effettivamente attivate, cioè erogate, dalle imprese, ma anche quelle programmate dalle medesime e realizzate da soggetti terzi.

11. Bibliografia

CARCHIO C. (2023), [*Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*](#), ADAPT University Press, spec. p. 163 ss.

FEDERICI A. (2019), *I lavori socialmente utili e attualità del modello: il morto che (ancora) parla dopo il reddito di cittadinanza*, in LPO, n. 9-10, p. 538 ss.

FILÌ V. (2016), *L'inclusione dà diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, p. 118 ss.

GAROFALO C. (2021), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, p. 268 ss.

GAROFALO D. (2022), *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, in LG, suppl. digitale n. 1, p. 127 ss.

GAROFALO D. (2022), [*Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*](#), Working Paper ADAPT, n. 8

GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in DRI, n. 1, p. 114 ss.

- GAROFALO D. (2022), *Eccedenza strutturale del personale*, in DPL, n. 13, p. 763 ss.
- GAROFALO D. (2020), *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press, p. 148 ss.
- LAMONACA V. (2016), *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, p. 129 ss.
- MISCIONE M. (2023), *Ammortizzatori sociali dell'universalismo differenziato nel post pandemia*, in DPL, n. 1, p. 47 ss.
- PASQUALETTO E. (2012), *I lavori socialmente utili sotto la lente della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia, tra stabilizzazioni indebite e riqualificazioni impossibili*, in RIDL, n. 4, II, p. 979 ss.
- PINO G., GAROFALO D. (1998), *Artt. 20-22. I lavori socialmente utili*, in E. GHERA (a cura di), *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Jovene, p. 215 ss.
- RENGA S. (2022), *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica,
- ROZZA S. (2021), *I lavori socialmente utili tra condizione dell'assistenza e prestazione. Il riconoscimento in posizione assicurativa nel sistema delle finzioni giuridiche*, in LPO, n. 3-4, p. 210 ss.
- SARTORI A., CORTI M. (2022), *La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova CIG, l'avvio di gol e il lancio del piano nuove competenze*, in RIDL, n. 2, III, p. 65 ss.
- VARESI P.A. (2024), *Politiche attive del lavoro: nuovo assetto*, in DPL, n. 13, p. 793 ss.
- VARESI P.A. (2022), *Eccedenza strutturale del personale*, in DPL, n. 13, p. 763 ss.

Le modifiche all'Assegno di inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro

di Nicola Deleonardis

Abstract – Il contributo analizza le modifiche apportate alle normative in materia di Assegno di inclusione e di Supporto per la formazione e il lavoro. L'estensione della platea dei beneficiari cerca di rispondere ad un incremento della povertà assoluta in Italia.

Abstract – The paper analyses the changes made to the rules regarding the Inclusion Allowance and Support for Training and Employment. The expansion of the beneficiary group aims to address an increase in absolute poverty in Italy.

Sommario: 1. Introduzione. – 1.1. Le modifiche all'Assegno di inclusione. – 1.2. Le modifiche al Supporto per la formazione e il lavoro. – 2. Gli incrementi e i decrementi di spesa previsti dai commi 198-199. – 3. Conclusioni. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Introduzione

L'articolo 1, comma 198, della legge n. 207/2024 ha apportato alcune correzioni, anche non marginali, a due istituti introdotti dal decreto-legge n. 48/2023, convertito con modifiche dalla legge n. 85/2023, il c.d. "decreto lavoro" ⁽¹⁾: si tratta

(1) Sul c.d. "decreto lavoro", *ex multis*, E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [*Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*](#), ADAPT University Press, 2023, nonché, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione, E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [*Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*](#), ADAPT University Press, 2023.

dell'assegno di inclusione (ADI) e del supporto per la formazione e il lavoro (SFL) ⁽²⁾.

Le novelle previste dalla legge di bilancio per il 2025 approntano migliorie che riguardano *in primis* l'ampliamento dei beneficiari, ma ve ne sono anche altre.

Nelle more dell'adeguamento dei modelli di domanda alle nuove previsioni normative, le modifiche verranno applicate a favore delle prestazioni erogate a partire dal 1° gennaio 2025 ⁽³⁾.

1.1. Le modifiche all'Assegno di inclusione

L'articolo 1, comma 198, ha apportato una serie di ritocchi ai requisiti oggettivi, previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera *b*, rispettivamente n. 1 e n. 2, del decreto-legge n. 48/2023, che devono essere soddisfatti dai nuclei familiari al fine di percepire la prestazione economica.

Innanzitutto è stata innalzata la soglia del valore ISEE, passando da 9.360 a 10.140 euro (articolo 2, comma 2, lettera *b*, n. 1).

Inoltre è stato elevato il reddito familiare sia per i nuclei familiari "ordinari", sia per quelli composti da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni o da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, da moltiplicare per la scala di equivalenza, ai fini del calcolo dell'importo da riconoscere ai beneficiari della misura. (articolo 2, comma 2, lettera *b*, n. 2). Nel caso del nucleo familiare "ordinario", il reddito familiare è stato innalzato da 6.000 a 6.500 euro, mentre nel secondo caso è passato da 7.560 a 8.190 euro.

Un'apprezzabile novità è stata introdotta qualora il nucleo familiare risieda presso un'abitazione in locazione, secondo quanto risulta dalla DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) resa ai fini dell'ISEE: in tal caso, la soglia del reddito

⁽²⁾ Sugli istituti citati, si veda in particolar modo, S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, ADAPT University Press, 2023; M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'avvio della nuova legislatura – Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione – Le correzioni al decreto di riforma del lavoro sportivo – La legge di bilancio per il 2023 – Ambiente e Welfare: a proposito della riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in RIDL, 2023, n. 3, III, p. 119 ss.; A. SARTORI, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past?*, in RDSS, 2023, n. 4, p. 741 ss.; F. NARDELLI, *Il Supporto per la formazione e il lavoro. Prime riflessioni sullo strumento introdotto dal c.d. Decreto lavoro*, in LG, 2023, n. 10, p. 884 ss.; M. BALDINI, G. BUSILACCHI, *Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?*, in Politiche Sociali, 2023, n. 3, p. 501 ss.

⁽³⁾ Si veda anche la circ. Inps 15 gennaio 2025, n. 148, nonché il mess. Inps 17 febbraio 2025, n. 595, che rende noto l'aggiornamento dei modelli di domanda ADI e SFL.

familiare non è più di 7.560 o 8.190 euro, a seconda della composizione del nucleo familiare, ma viene aumentata a 10.140 euro.

Il medesimo comma 198 ha inoltre modificato l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 48/2023, aumentando l'importo massimo integrabile del canone annuo previsto nei casi di locazione dell'immobile per abitazione, passando dalle 3.360 a 3.640 euro.

Come per il reddito familiare, anche rispetto alla modifica dell'articolo 3, comma 1, l'importo è stato incrementato fino a un massimo di 1.950 euro (da 1.800) nel caso in cui il nucleo familiare sia composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

1.2. Le modifiche al Supporto per la formazione e il lavoro

Il comma 198 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2025 ha apportato modifiche anche all'articolo 12 del decreto lavoro, in materia di SFL.

In primo luogo, è stato innalzato il valore ISEE e il valore del reddito familiare di cui fa parte il soggetto che può ricorrere al Supporto per la formazione e il lavoro, passando da 6.000 a 10.140 euro (si vedano i commi 2 e 4).

Sempre sotto il profilo economico, viene incrementato l'importo mensile destinato ai fruitori della misura, che passa da 350 a 500 euro (si veda il comma 7).

Più interessante è l'introduzione del comma 7-*bis*. Ai sensi del citato comma 7, il beneficio economico è erogato per una durata massima di 12 mesi. Con il comma 7-*bis*, tale limite temporale viene esteso, previo aggiornamento del patto di servizio personalizzato (PSP), qualora alla scadenza dei primi dodici mesi di fruizione il beneficiario stia partecipando ad un corso di formazione. L'indennità viene prolungata per tutta la durata del corso formativo, purché entro il limite temporale di altri 12 mesi.

Alcune considerazioni sulle modifiche ai requisiti oggettivi verranno svolte nel prosieguo dell'analisi. Qui sembra opportuno apprezzare nel merito l'estensione dell'indennità per ulteriori dodici mesi, poiché oltre a svolgere una funzione di supporto economico (ancorché insufficiente), sprona il soggetto preso in carico a concludere il percorso formativo avviato, con l'obiettivo di raggiungere il risultato prefissato, ossia l'acquisizione della competenza.

2. Gli incrementi e i decrementi di spesa previsti dai commi 198-199

La modifica dei requisiti d'accesso è stata accompagnata da alcune variazioni ai piani di spesa destinati alle citate misure. Da un lato, aumentano leggermente i

fondi destinati a finanziare l'ADI, con un incremento di circa un milione di euro nei primi anni, che si riduce negli anni successivi ⁽⁴⁾; dall'altro, invece, i fondi per il SFL si riducono già a partire dal 2025.

A bilanciamento della riduzione di tali costi, il comma 199, articolo 1, legge di bilancio 2025, prevede un ulteriore incremento, a partire dal 2025, delle risorse destinate ai percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dei percorsi formativi rivolti all'alternanza scuola-lavoro. (si veda l'articolo 1, comma 110, lettera *b*, della legge n. 205/2017). Le risorse per il 2025 (pari a 100 milioni) graveranno sul Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 185/2008, convertito, con modifiche, dalla legge n. 2/2009, mentre le risorse per il 2026 e quelle che saranno immesse a decorrere dal 2027 (pari a 70 e 140 milioni di euro) peseranno sul Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva, di cui all'articolo 1, comma 321, della legge n. 197/2022.

3. Conclusioni

Le modifiche al piano di spesa tentano, parzialmente, di rispondere all'ampliamento della platea dei beneficiari che fruirà delle misure di assistenza previste dagli articoli 1-12 del "decreto lavoro", soprattutto nel tentativo di offrire loro una migliore offerta formativa.

Conseguentemente, l'estensione – ancorché ristretta – dei beneficiari dell'ADI e del SFL è certamente meritevole di apprezzamento. Nonostante ciò sembra opportuno segnalare quanto tale operazione sia stata non solo opportuna, ma obbligata.

Il Rapporto Caritas del 2024 ⁽⁵⁾ segnala un aumento del 5,4% nel numero di persone assistite dalla rete Caritas rispetto al 2022. In un'analisi su un periodo più ampio, dal 2015 ad oggi, l'incremento è stato del 41,6%, non solo al Sud e nelle Isole (+53,3%), ma anche nel Nord (+52,1%) e Centro Italia (+37,9%). Tali dati sono corredati da quelli relativi al calo della produzione nell'ultimo anno (-3,5%) ⁽⁶⁾, che non lasciano sperare in una celere ripresa economica e sociale del Paese.

(4) Ad esempio, per il 2028 era destinata una spesa di 5.825,4 milioni di euro. Con le nuove modifiche, tale spesa è stata ridotta a 5.823,8 milioni di euro.

(5) Si veda CARITAS ITALIANA, *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2024*, Palumbi, 2024, p. 24.

(6) Cfr. L. ORLANDO, *Produzione industriale: nel 2024 in calo del 3,5%, a dicembre crolla del 7,1%*, in www.ilsole24ore.com, 12 febbraio 2025.

L'estensione – lo si ripete, ridotta – dei potenziali beneficiari dell'assistenza sociale è funzionale così a mitigare le asprezze, sempre più evidenti, di un Paese che rischia di lasciare indietro sempre più persone (quelle più deboli e a rischio di esclusione sociale).

4. Bibliografia essenziale

BALDINI M., BUSILACCHI G. (2023), *Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?*, in *Politiche Sociali*, n. 3, p. 501 ss.

CAFFIO S. (2023), [*Povert , reddito e occupazione*](#), ADAPT University Press

CARITAS ITALIANA (2024), *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza. Rapporto su povert  ed esclusione sociale in Italia 2024*, Palumbi

CINELLI M., NICOLINI C.A. (2023), *L'avvio della nuova legislatura – Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione – Le correzioni al decreto di riforma del lavoro sportivo – La legge di bilancio per il 2023 – Ambiente e Welfare: a proposito della riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *RIDL*, n. 3, III, p. 119 ss.

DAGNINO E., GAROFALO C., PICCO G., RAUSEI P. (a cura di) (2023), [*Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*](#), ADAPT University Press

DAGNINO E., GAROFALO C., PICCO G., RAUSEI P. (a cura di) (2023), [*Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*](#), ADAPT University Press

NARDELLI F. (2023), *Il Supporto per la formazione e il lavoro. Prime riflessioni sullo strumento introdotto dal c.d. Decreto lavoro*, in *LG*, n. 10, p. 884 ss.

SARTORI A. (2023), *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past?*, in *RDSS*, n. 4, p. 741 ss.

Il rifinanziamento del Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro

di Lorenzo Scarano

Abstract – Il contributo esamina la disposizione della l. n. 207/2024 che ha rifinanziato il Fondo per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro, analizzandone funzionamento e disciplina.

Abstract – The contribution examines the provisions of Act No. 207/2024, which re-financed the Fund for families affected by serious workplace accidents, analysing its functioning and regulations.

Sommario: 1. L'istituzione del Fondo con la legge finanziaria per il 2007. – 2. Il rifinanziamento del Fondo. – 3. Disciplina, beneficiari e prestazioni sulla base della normativa secondaria. – 3.1. Caratteri comuni e differenziali col Fondo vittime dell'amianto. – 4. Bibliografia essenziale.

1. L'istituzione del Fondo con la legge finanziaria per il 2007

L'articolo 1, comma 1187, della legge n. 296/2006 (c.d. finanziaria per il 2007) ha introdotto nell'ordinamento giuridico della sicurezza sociale italiano il Fondo per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro.

La disposizione, attualmente in vigore, prevede che al «fine di assicurare un adeguato e tempestivo sostegno ai familiari delle vittime di gravi incidenti sul lavoro, anche per i casi in cui le vittime medesime risultino prive della copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, è istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale il Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro, di seguito denominato Fondo». Oltre ad istituirlo, la finanziaria 2007 si preoccupava anche di provvedere al primo finanziamento, con «la somma di 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009» (rifinanziata con successivi

provvedimenti legislativi). La disposizione in parola rinviava alla decretazione ministeriale da adottarsi entro successivi sessanta giorni la definizione delle «tipologie dei benefici concessi, ivi comprese anticipazioni sulle prestazioni erogate dall'INAIL, nonché i requisiti e le modalità di accesso agli stessi».

Dopo un po' di mesi, il Dicastero ha approvato il decreto 2 luglio 2007, contenente la *Determinazione dell'importo destinato al Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro, di cui all'articolo 1, comma 1187, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, di fatto introducendo la disciplina organica di funzionamento del Fondo – su cui si veda *infra* – pur precisando di ritenere che «in via sperimentale e, comunque, in fase di prima applicazione della normativa, le prestazioni erogate dal fondo debbano essere destinate ai soli familiari dei lavoratori deceduti a causa di infortuni sul lavoro» così identificando la vittima nel solo lavoratore deceduto e dunque escludendo i soggetti interessati da infortunio grave ma superstiti all'evento violento.

2. Il rifinanziamento del Fondo

Dopo diversi interventi legislativi mirati alla implementazione delle risorse da destinare al Fondo, il legislatore è intervenuto nuovamente alla fine del 2024 con l'articolo 1, comma 200, della legge n. 207/2024, preoccupandosi di individuare sia la misura del finanziamento che i risparmi di spesa da utilizzare.

La disposizione infatti prevede, da un lato, un incremento della dotazione «di 0,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027» e, dall'altro, dispone che (analogamente alla norma contenuta nel successivo comma, destinata alla istituzione del *Fondo a sostegno delle imprese dell'indotto dell'Iha* ⁽¹⁾) agli oneri derivanti da questa misura «si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato ai sensi del comma 884 del presente articolo». La norma richiamata della legge finanziaria per il 2015 è quella istitutiva, nello «stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze» di un – altro – Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, con la dotazione di 27 milioni di euro per l'anno 2015 e di 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016. Il Fondo è ripartito annualmente con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio. Bene, la stessa legge n. 207/2024, all'articolo 1, comma 884, ha previsto un incremento di questo Fondo presso il MEF «di 117,1 milioni di euro per

(1) Sul quale rinvio al mio commento.

l'anno 2025, di 194,34 milioni di euro per l'anno 2026, di 194,12 milioni di euro per l'anno 2027 e di 197,22 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028».

Il che sta a significare che il legislatore ha voluto mantenere ed incrementare il Fondo «per le esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione» affidata al MEF, ma riducendo le risorse in misura pari a quelle destinate a rifinanziare il Fondo oggetto del presente commento.

3. Disciplina, beneficiari e prestazioni sulla base della normativa secondaria

Il legislatore non si è occupato di introdurre una disciplina legislativa volta a normare il funzionamento di questo particolare Fondo, lasciando alla decretazione ministeriale il compito di individuare le regole finalizzate ad individuare i soggetti beneficiari e le prestazioni erogabili.

Premesso che trattasi di una prestazione economica ulteriore, che si aggiunge a quelle che l'ordinamento già contempla in casi di infortuni sul lavoro mortali (rendita vitalizia superstiti e assegno funerario *una tantum*) ⁽²⁾ e finalizzata ad *adeguare* il sostegno alla gravità dell'evento, soccorre sempre il decreto ministeriale 2 luglio 2007, contenente una organica regolamentazione della materia.

In considerazione della data di entrata in vigore della legge istitutiva del Fondo, le prestazioni sono erogate esclusivamente per infortuni avvenuti successivamente al 1° gennaio 2007 e che abbiano comportato il decesso del lavoratore, con esclusione delle malattie professionali che abbiano condotto all'*exitus* e degli infortuni avvenuti precedentemente al 1° gennaio 2007 con decesso successivo a quella data.

L'articolo 1 individua i *Benefici erogati dal Fondo* stabilendo che il Fondo «eroga un beneficio *una tantum* ai familiari superstiti del lavoratore deceduto a causa di infortunio sul lavoro» ⁽³⁾, rinviando la determinazione economica dell'importo sulla base di una tabella contenuta al successivo comma 2 ragguagliata al numero dei familiari superstiti, secondo quattro tipologie:

- A, 1 familiare, 1.500 euro;
- B, 2 familiari, 1.900 euro;
- C, 3 familiari, 2.200 euro;

⁽²⁾ Sul punto, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2005, p. 429 ss.; D. GAROFALO, C. LAGALA, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cacucci, 2003, p. 53 ss.

⁽³⁾ Non vengono operate distinzioni di sorta in merito all'infortunato dante causa, con la conseguenza che hanno diritto alla prestazione *una tantum* sia i superstiti dei lavoratori assicurati ai sensi del TU che quelli di lavoratori non soggetti ad obbligo assicurativo (militari, vigili del fuoco, forze di polizia, liberi professionisti, ecc.), oltre che i superstiti tutelati ai sensi dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico.

- D, più di 3 familiari, 2.500 euro ⁽⁴⁾.

Il comma 3 precisa che l'importo viene «ridotto del 50 per cento quando gli aventi diritto appartengano ad un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito all'anno precedente a quello in cui si è verificato l'infortunio causa del decesso del lavoratore, superiore a 50.000 euro».

Il comma 4 aggiunge che in siffatti casi «l'INAIL liquida un'anticipazione della rendita ai superstiti di cui all'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124» nella misura fissata dal comma 5 in «tre dodicesimi della rendita annua calcolata sulla retribuzione valida ai fini della determinazione del minimale di legge per la liquidazione delle rendite di cui all'art. 116, comma 3».

L'articolo 2 individua i *Familiari superstiti aventi diritto ai benefici a carico del Fondo* sulla base delle solite regole dettate dal TU in materia di erogazione delle rendite ai superstiti di tecnopatici e infortunati sul lavoro ⁽⁵⁾. Infatti (comma 1), l'importo

⁽⁴⁾ Nel corso degli anni i predetti importi sono stati incrementati ed attualmente sono fissati come segue dall'ultimo d.m. 28 maggio 2025, n. 75: ipotesi *sub* A con 1 superstite, 10.357,92 euro; *sub* B con 2 superstiti, 17.845,57 euro; *sub* C con 3 superstiti, 25.333,22 euro; *sub* D con più di 3 superstiti, 37.438,20 euro.

⁽⁵⁾ Art. 85, d.P.R. n. 1125/1965: «Se l'infortunio ha per conseguenza la morte, spetta a favore dei superstiti sotto indicati una rendita nella misura di cui ai numeri seguenti ragguagliata al 100 per cento della retribuzione calcolata secondo le disposizioni degli articoli da 116 a 120. Per i lavoratori deceduti a decorrere dal 1° gennaio 2014 la rendita ai superstiti è calcolata, in ogni caso, sul massimale di cui al terzo comma dell'articolo 116: 1) il cinquanta per cento al coniuge superstite fino alla morte o a nuovo matrimonio; in questo secondo caso è corrisposta la somma pari a tre annualità di rendita; 2) il venti per cento a ciascun figlio legittimo, naturale, riconosciuto o riconoscibile, e adottivo, fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età, e il quaranta per cento se si tratti di orfani di entrambi i genitori, e, nel caso di figli adottivi, siano deceduti anche entrambi gli adottanti. Per i figli viventi a carico del lavoratore infortunato al momento del decesso e che non prestino lavoro retribuito, dette quote sono corrisposte fino al raggiungimento del ventunesimo anno di età, se studenti di scuola media o professionale, e per tutta la durata normale del corso, ma non oltre il ventiseiesimo anno di età, se studenti universitari. Se siano superstiti figli inabili al lavoro la rendita è loro corrisposta finché dura l'inabilità. Sono compresi tra i superstiti di cui al presente numero, dal giorno della nascita, i figli concepiti alla data dell'infortunio. Salvo prova contraria, si presumono concepiti alla data dell'infortunio i nati entro trecento giorni da tale data; 3) in mancanza di superstiti di cui ai numeri 1), e 2), il venti per cento a ciascuno degli ascendenti e dei genitori adottanti se viventi a carico del defunto e fino alla loro morte; 4) in mancanza di superstiti di cui ai numeri 1), e 2), il venti per cento a ciascuno dei fratelli e sorelle se conviventi con l'infortunato e a suo carico nei limiti e nelle condizioni stabiliti per i figli. La somma delle rendite spettanti ai suddetti superstiti nelle misure a ciascuno come sopra assegnate non può superare l'importo dell'intera retribuzione calcolata come sopra. Nel caso in cui la somma predetta superi la retribuzione, le singole rendite sono proporzionalmente ridotte entro tale limite. Qualora una o più rendite abbiano in seguito a cessare, le rimanenti sono proporzionalmente reintegrate sino alla concorrenza di detto limite. Nella reintegrazione delle singole rendite non può peraltro superarsi la quota spettante a ciascuno degli aventi diritto ai sensi del comma precedente. Oltre alle rendite di cui sopra è corrisposto una volta tanto un

spetta «ai familiari superstiti del lavoratore deceduto, indicati all'art. 85, comma 1, punti 1) e 2) del Testo unico [ed] in mancanza dei familiari superstiti di cui alla lettera a), a quelli indicati ai punti 3) e 4) del medesimo art. 85». Dunque, beneficiario della prestazione aggiuntiva il coniuge superstite, i figli legittimi, naturali, riconosciuti o riconoscibili, adottivi fino al 18° anno di età, fino al 21° anno di età se studenti di scuola media superiore o professionale e fino al 26° anno se studenti universitari; in caso di maggiorenni inabili finché dura l'inabilità. Mentre, in mancanza di coniugi o figli beneficiari sono i genitori, naturali o adottivi se a carico del lavoratore deceduto ed i fratelli e le sorelle se a carico o conviventi con il lavoratore deceduto ⁽⁶⁾. Quanto ai beneficiari, il comma 2 dell'articolo 2, decreto ministeriale, aggiunge che in «caso di concorso di più aventi diritto, le quote sono divise tra i medesimi in parti uguali».

L'articolo 3 (*Requisiti di accesso ai benefici*) disciplina il procedimento amministrativo di erogazione del beneficio in parola, con una prima disposizione – contenuta nel comma 1 – che tenta di assolvere alla funzione istitutrice del Fondo, la *tempestività* dell'intervento, atteso che la somma viene erogata «entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza da parte» degli interessati, dopo un «previo sommario accertamento» che attesti l'ascrivibilità del decesso all'evento violento qualificabile come infortunio sul lavoro, anche se *in itinere*. Il successivo comma, invero, rinvia tale verifica ad una «apposita ispezione congiunta» che è compito delle strutture territorialmente competenti dell'TTL svolgere unitamente al Servizio ispettivo dell'Inail, che all'esito «redigono una relazione e la inviano al Fondo e all'INAIL».

L'articolo 4 si occupa delle *Modalità di accesso ai benefici* statuendo che le erogazioni sono soggette al principio della domanda amministrativa, se è vero che l'istanza

assegno [funerario *una tantum* dall'importo via via rivalutato ogni anno, dal primo gennaio 2025 fissato in 12.342,87 euro] al coniuge superstite, o, in mancanza, ai figli, o, in mancanza di questi, agli ascendenti, o, in mancanza di questi ultimi, ai fratelli e sorelle. Qualora non esistano i superstiti predetti, l'assegno è corrisposto a chiunque dimostri di aver sostenuto spese in occasione della morte del lavoratore nella misura corrispondente alla spesa sostenuta, entro il limite massimo dell'importo previsto per i superstiti aventi diritto a rendita. Per gli addetti alla navigazione marittima ed alla pesca marittima l'assegno di cui al precedente comma non può essere comunque inferiore ad una mensilità di retribuzione. Agli effetti del presente articolo sono equiparati ai figli gli altri discendenti viventi a carico del defunto che siano orfani di ambedue i genitori o figli di genitori inabili al lavoro, gli affiliati e gli esposti regolarmente affidati, e sono equiparati agli ascendenti gli affilianti e le persone a cui gli esposti sono regolarmente affidati».

⁽⁶⁾ A differenza della rendita vitalizia superstiti che per poter essere costituita necessita dell'accertamento del requisito della vigenza a carico, dopo le modifiche apportate all'art. 85, comma 3, TU dall'art. 1, comma 1126, lett. i, dalla l. n. 145/2018, l'erogazione dell'assegno funerario a favore dei figli: non è più subordinato ai limiti di età; per gli ascendenti, non è più necessario il requisito della convivenza a carico; per i parenti collaterali, inoltre, l'erogazione dell'assegno *una tantum* non è più subordinato alla vigenza e convivenza a carico del lavoratore deceduto.

va presentata con raccomandata A/R (o PEC) agli uffici territorialmente competenti dell’ITL o dell’Inail sulla base del fac-simile allegato al decreto.

Chiude il decreto l’articolo 5 sulla *Ripetizione dell’indebitito*, col richiamo all’articolo 2033 c.c., che al comma 2 mantiene «ferme le disposizioni in materia di regresso» nei confronti dei soggetti civilmente responsabili secondo le ordinarie norme di legge (articolo 11, decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965) ed anche con riferimento all’anticipazione della rendita ai superstiti di cui all’articolo 1, commi 4 e 5, del decreto, ove dovesse in seguito accertarsi la non debenza delle somme aggiuntive erogate dal Fondo.

3.1. Caratteri comuni e differenziali col Fondo vittime dell’amianto

In chiusura, pare opportuno confrontare la disciplina secondaria prevista per il Fondo in esame ed il Fondo vittime dell’amianto (FVA), istituito l’anno successivo con la legge finanziaria per il 2008.

Occorre subito segnalare che la normativa che disciplina almeno gli aspetti principali del finanziamento e della erogazione del FVA è di carattere ordinario, forse a sottolineare che trattasi – a differenza del primo – di un Fondo di carattere strutturale e non limitato ad erogare una prestazione *una tantum*.

Il decreto ministeriale 12 gennaio 2011, n. 30, contenente il *Regolamento concernente il Fondo per le vittime dell’amianto* adottato ai sensi dell’articolo 1, commi 241-246, della legge n. 244/2007 contiene disposizioni di dettaglio. È la legge appena richiamata ad istituire il FVA «in favore di tutte le vittime che hanno contratto patologie asbesto-correlate per esposizione all’amianto e alla fibra “fiberfrax”, e in caso di premorte in favore degli eredi»: le prestazioni aggiuntive collegate a malattie professionali eziologicamente collegate all’esposizione ad asbesto spetta anche ai tecnopatici titolari di rendita diretta; ecco un altro aspetto differenziale rispetto al Fondo per le famiglie di grandi vittime di infortuni sul lavoro, che non prevede benefici aggiuntivi in favore dei grandi infortunati scampati al decesso. Il FVA (comma 243) «eroga, nel rispetto della propria dotazione finanziaria, una prestazione economica, aggiuntiva alla rendita, diretta o in favore di superstiti, liquidata ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, o dell’articolo 13, comma 7, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, fissata in una misura percentuale della rendita stessa definita dall’Inail» (attualmente prevista nel 17% della rendita diretta o reversibile costituita e in godimento).

Ai sensi del comma 244 – che fa emergere il carattere strutturale di una misura che allo stesso modo si aggiunge alle prestazioni ordinariamente erogate dall’Inail

(⁷) – il finanziamento è «a carico, per un quarto, delle imprese e, per tre quarti, del bilancio dello Stato», che via via viene rifinanziato. Agli «oneri a carico delle imprese si provvede con una addizionale sui premi assicurativi relativi ai settori delle attività lavorative comportanti esposizione all'amianto». Siamo quindi in presenza di un finanziamento che non è limitato alla finanza generale ma si giova anche di meccanismi contributivi che di fatto consentono alla misura previdenziale di avere carattere strutturale.

Nel decreto ministeriale n. 30/2011, contenente il regolamento, si prevedono, tra le altre cose, l'utilizzo degli uffici e delle strutture dell'Inail, anche ai fini dell'accertamento della effettiva sussistenza di patologie asbesto-correlate per esposizione all'amianto e alla fibra "fiberfrax", nonché i riferimenti contabili in base ai quali determinare il *quantum* della prestazione aggiuntiva (⁸), precisandosi altresì che: «La prestazione aggiuntiva è erogata *d'ufficio* dall'INAIL mediante

(⁷) Infatti, in «tema di sicurezza sul lavoro, le prestazioni del fondo vittime dell'amianto di cui all'art. 1, comma 241 e seguenti, della l. n. 244 del 2007, ai sensi del comma 242, si cumulano alle prestazioni diverse dovute in favore dei lavoratori secondo disposizioni generali o speciali, quali la rendita diretta o in favore dei superstiti dovuta dall'INAIL o il risarcimento del danno dovuto dal datore di lavoro; ne consegue che l'istituzione di un fondo dedicato non implica l'esclusione di alcuno degli altri diritti stabiliti dall'ordinamento per i soggetti destinatari della specifica misura di prevenzione e tutela contro l'esposizione all'amianto, né che possa opporsi alcuna compensazione o calcolo differenziale tra le prestazioni erogate dal predetto Fondo e il diritto al risarcimento del danno spettante alle stesse vittime» (Cass. 13 ottobre 2017, n. 24217, in *DeJure*).

(⁸) Quanto invece all'*an* della prestazione, il presupposto richiesto dalla legge per la erogazione (*d'ufficio*) della prestazione aggiuntiva è la circostanza che la malattia riconosciuta come avente origine professionale fosse una «patologia asbesto-correlata per esposizione all'amianto». Bene, la norma applicabile al caso di specie richiede sì la sussistenza di patologie asbesto-correlate per esposizione all'amianto e alla fibra "fiberfrax", ma non prescrive un nesso eziologico operante in via esclusiva – attesa la sussistenza di altri agenti cancerogeni presenti nelle imprese industriali dove i lavoratori sono esposti anche all'amianto – potendosi quindi applicare l'ormai costante orientamento ermeneutico alla stregua del quale, «In materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, trova applicazione la regola dell'art. 41 c.p., con la conseguenza che il rapporto causale tra l'evento e il danno è governato dal principio di equivalenza delle condizioni, secondo il quale va riconosciuta efficienza causale ad ogni antecedente che abbia contribuito, anche in maniera indiretta e remota, alla produzione dell'evento, potendosi escludere l'esistenza nel nesso eziologico richiesto dalla legge solo se possa essere ravvisato con certezza l'intervento di un fattore estraneo all'attività lavorativa, di per sé sufficiente a produrre l'infermità e tale da far degradare altre evenienze a semplici occasioni» (Cass. 31 ottobre 2018, n. 27952, in *DeJure*: nella specie, la Suprema Corte ha confermato la sentenza di merito – fondata sull'accertamento che la riduzione dell'intensità di esposizione del lavoratore alle polveri di amianto avrebbe evitato o ritardato l'insorgere della patologia – poiché tale circostanza implicava la sussistenza del nesso causale tra l'esposizione in concreto verificatasi e l'insorgenza o la latenza della malattia). A ciò si aggiunga che sovente la pluriennale esposizione all'amianto risulta ulteriormente asseverata da quanto è oggetto di certificazione dallo stesso Inail ai fini della attribuzione dei previsti benefici in termini di rivalutazione contributiva ex art. 13, comma 8, l. n. 257/1992.

l'erogazione di due acconti ed un conguaglio»; ecco un'ulteriore differenza fondamentale rispetto al Fondo destinato ai grandi infortuni, che invece soggiace al principio della domanda amministrativa.

4. Bibliografia essenziale

CINELLI M. (2005), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli

GAROFALO D., LAGALA C. (2003), *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cacucci

Il Fondo a sostegno delle imprese dell'indotto dell'Ilva

di Lorenzo Scarano

Abstract – Il contributo esamina le disposizioni della l. n. 207/2024 che istituiscono un Fondo a sostegno delle imprese operanti nell'indotto dell'Ilva di Taranto, provvedendo al finanziamento ma rinviando le modalità di attuazione ad un successivo decreto ministeriale.

Abstract – The contribution examines the provisions of Act No. 207/2024, which establishes a Fund to support businesses operating in the supply chain of Ilva in Taranto, providing for financing while deferring the implementation methods to a subsequent ministerial decree.

Sommario: 1. L'istituzione del Fondo. – 2. Le disposizioni sul finanziamento del Fondo. – 3. Il rinvio ad un decreto ministeriale da adottare. – 4. Bibliografia essenziale.

1. L'istituzione del Fondo

Fra le tante previsioni finalizzate a distribuire risorse *una tantum* per alleviare problematiche aventi caratteri strutturali nel complesso della situazione economica del Paese, meritano di essere affrontate le disposizioni del *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027* che istituiscono un Fondo *ad hoc* per salvaguardare la posizione finanziaria delle imprese operanti nell'ambito delle attività oggetto di appalto all'interno dello stabilimento siderurgico dell'Ilva di Taranto, attualmente in gestione alla società partecipata dallo Stato che prende il nome di Acciaierie d'Italia S.p.A.

Non è questa la sede nemmeno per evocare le svariate problematiche giuridiche, sociali, economiche, finanziarie, ma prima ancora politiche, che interessano la realtà industriale jonica da quando il 25 luglio 2012 il GIP dispose il sequestro

degli impianti dell'area a caldo ⁽¹⁾, se non almeno per catalogare la disposizione legislativa all'interno della pseudo-categoria delle c.d. "leggi provvedimento", trattandosi di fatto di una *formale* disposizione astratta e generale che nella *sostanza* è destinata a regolare una situazione specifica e concreta ⁽²⁾.

L'articolo 1, comma 201, della legge n. 207/2024 stabilisce che nello «stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy* è istituito il Fondo a sostegno delle imprese dell'indotto della società ILVA in amministrazione straordinaria, con una dotazione pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027». Sembrerebbe trattarsi, dunque, di una previsione dal carattere potenzialmente stabile, seppur destinata a successivi canali di finanziamento da parte della fiscalità generale, per il momento oggetto di stanziamento per i primi tre anni.

Il successivo comma 202 aggiunge uno specifico vincolo di destinazione del Fondo, in quanto le risorse vengono specificamente «destinate alle piccole e medie imprese fornitrici di beni o servizi connessi al risanamento ambientale o funzionali alla continuazione dell'attività degli impianti, il cui fatturato derivi esclusivamente o prevalentemente da rapporti commerciali con le imprese che gestiscono gli impianti siderurgici della società ILVA Spa in amministrazione straordinaria». Questa disposizione interviene a prevedere per legge criteri (seppur generici) di selezione dei beneficiari, atteso che – in negativo – le somme non possono essere destinate a imprese "grandi" e – in positivo – i soggetti economici devono avere in essere un contratto di appalto destinato alla fornitura di beni o servizi servente a) alle attività di risanamento ambientale ovvero b) alle attività rientranti nell'ambito dell'ordinaria attività di produzione degli impianti industriali. Questa precisazione ci consente di evidenziare come il contratto di appalto può essere stato stipulato sia con l'Ilva in A.S. – relativamente alle attività *sub a)* in quanto è la società proprietaria degli impianti che si occupa di provvedere alle attività di bonifica con propri dipendenti attualmente collocati in CIGS oppure a mezzo di affidamento ad altre imprese – sia con la Acciaierie d'Italia S.p.A. nell'ambito dell'ordinario funzionamento della produzione dell'acciaio (ipotesi *sub b)*). Vi è poi un ulteriore criterio attualmente dai tratti indefiniti, quello che possiamo definire della "dipendenza economica", vale a dire della circostanza che il fatturato della impresa oggetto di aiuto deve derivare in ma-

⁽¹⁾ Solo alcune delle quali sono state segnalate nel contributo *Sbagliando s'impara? Transizione ecologica e transizioni occupazionali nel caso Ilva*, in DRI, 2022, n. 4, p. 1027 ss.

⁽²⁾ *Amplius* sul tema E. GRAGNOLI, *Le cosiddette leggi provvedimento e il diritto del lavoro*, in VTDL, 2022, n. straordinario, all'interno del quale la tematica è affrontata in maniera approfondita: si veda A. OLIVIERI, *Diritto del lavoro, ius singulare e privilegium: tirannia del caso o del bilanciamento?*, ivi, p. 149 ss., spec. § 4. Si veda anche E. GRAGNOLI, *Ancora sulle cosiddette leggi provvedimento*, ivi, 2024, p. 250 ss.

niera se non esclusiva almeno prevalente da rapporti commerciali con Ilva o Acciaierie d'Italia. Come detto, trattasi di criteri che dovranno essere oggetto di precisazione nella decretazione ministeriale alla quale la disposizione opera il rinvio, ma di fatto – affianco all'ipotesi di monocommittenza – il riferimento non potrà che essere alla legislazione dettata in materia di subfornitura industriale a cominciare dalla legge n. 192/1998.

Ciò detto sui beneficiari, quanto alle prestazioni, il comma 203 precisa che il Fondo «finanzia l'erogazione di un contributo a fondo perduto, da concedere nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato in regime *de minimis*». Anche qui, la disposizione è molto generale e sarà compito del Ministero intervenire per precisare le specifiche risorse da destinare e come ripartirle, sempre nell'osservanza della nota disciplina che limita la sovranità nazionale nella destinazione di risorse pubbliche a tali fini ⁽³⁾.

2. Le disposizioni sul finanziamento del Fondo

Il comma 205 si occupa del finanziamento del Fondo: «Agli oneri derivanti dal comma 201, pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato ai sensi del comma 884 del presente articolo».

Il legislatore, dunque, si è preoccupato di individuare sia la misura del finanziamento che i risparmi di spesa da utilizzare.

La disposizione, infatti, dopo aver previsto al comma 201 dell'articolo 1 l'entità del finanziamento per il primo triennio, dispone che (analogamente alla norma contenuta nel precedente comma, destinata al *rifinanziamento del Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro* ⁽⁴⁾) agli oneri derivanti da questa misura «si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato ai sensi del comma 884 del presente articolo». La norma richiamata della legge finanziaria per il 2015 è quella istitutiva, nello «stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze» di un – altro – Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, con la dotazione di 27 milioni di euro per l'anno 2015 e di 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016. Il Fondo è ripartito annualmente con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Il Ministro

⁽³⁾ In tema, C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2021.

⁽⁴⁾ Sul quale rinvio al mio commento.

dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio. Bene, la stessa legge n. 207/2024, all'articolo 1, comma 884, ha previsto un incremento di questo Fondo presso il MEF «di 117,1 milioni di euro per l'anno 2025, di 194,34 milioni di euro per l'anno 2026, di 194,12 milioni di euro per l'anno 2027 e di 197,22 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028».

Il che sta a significare che il legislatore ha voluto mantenere ed incrementare il Fondo «per le esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione» affidata al MEF, ma riducendo le risorse in misura pari a quelle destinate a rifinanziare il Fondo oggetto del presente commento.

3. Il rinvio ad un decreto ministeriale da adottare

Entrata in vigore, la disposizione istitutiva del Fondo, necessita di atti di normazione secondaria finalizzati ad attuare la previsione di carattere generale.

Il comma 204 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, prevede che entro «trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge [vale a dire entro il 12 febbraio 2025] con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità per l'utilizzazione delle risorse del Fondo di cui al comma 201, con particolare riguardo all'individuazione delle imprese destinatarie dei contributi e all'importo massimo del contributo concedibile, anche al fine del rispetto del limite di spesa autorizzato ai sensi del medesimo comma 201».

Bene, ad oltre quattro mesi dall'entrata in vigore della legge il MIMIT non vi ha ancora provveduto, e dunque una valutazione complessiva del concreto finanziamento del Fondo non può che essere oggetto di rinvio.

In questa sede si possono solo evidenziare tutti gli aspetti sui quali la decretazione ministeriale, peraltro a seguito di concertazione con il MEF, dovrà necessariamente intervenire al fine di consentire l'immediato funzionamento della misura di sostegno.

Occorrerà precisare i soggetti beneficiari (delineando i requisiti formali che consentano ai soggetti interessati di non rientrare nella nozione di “imprese medio-grandi” oltre alla percentuale di fatturato rinvenibile dalle attività oggetto di appalto nell'Ilva) e le prestazioni erogabili; il decreto ministeriale dovrà poi anche disciplinare le modalità di accesso alle risorse ed il procedimento di erogazione delle stesse, individuando l'autorità pubblica competente al riconoscimento ed erogazione delle somme.

In conclusione, non è possibile esprimere una valutazione di merito sulla bontà della misura, se non prendendo atto che le risorse costituiranno ulteriore inie-

zioni di ossigeno nelle soffocate casse delle imprese che lavorano grazie all'acciaieria tarantina, ma nella consapevolezza che si tratterà di un fiato corto, visto il rifiuto di affrontare con strategie e politiche industriali di lungo periodo una problematica che lungi dall'avere carattere contingente ha radici strutturali che meritano di essere prese in considerazione con interventi di altro tipo.

4. Bibliografia essenziale

GRAGNOLI E. (2024), *Ancora sulle cosiddette leggi provvedimento*, in *VTDL*, n. 1, pp. 250-264

GRAGNOLI E. (2022), *Le cosiddette leggi provvedimento e il diritto del lavoro*, in *VTDL*, n. straordinario, pp. 97-124

Bonus nuove nascite

di Stefania Cazzato

Abstract – Il presente contributo è focalizzato sulle nuove disposizioni in materia di bonus nuove nascite.

Abstract – This contribution is focused on the new births bonus.

Sommario: 1. Il *bonus* nuove nascite.

1. Il *bonus* nuove nascite

Tra le novità introdotte dalla legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024) in materia di agevolazioni alle famiglie, vi è il bonus nuove nascite, previsto dall'articolo 1, commi 206-208. Si tratta di una misura a favore delle famiglie con reddito basso e per la protezione della genitorialità. Il bonus per le nuove nascite o Carta per i nuovi nati è riservato alle famiglie con ISEE fino a 40.000 euro, al netto dell'assegno unico universale. Viene prevista l'erogazione di un contributo per le nuove nascite, sotto forma di *una tantum*, da 1.000 euro, caricata su una carta prepagata nominativa, che verrà erogato nel mese successivo a quello di nascita o adozione e sarà escluso dalla formazione del reddito complessivo ai fini fiscali. Beneficiari della prestazione sono i cittadini italiani o di uno stato membro dell'unione europea familiari di cittadini UE titolari del diritto di soggiorno permanente ovvero cittadini di uno stato non appartenenti all'unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o titolari di permesso unico di lavoro o di permesso di soggiorno per motivi ricerca, residenti in Italia. La misura avrà un costo di 330 milioni di euro per il 2025 e di 360 milioni di euro a decorrere dall'anno 2026. La richiesta andrà effettuata online, tramite il sito ufficiale dell'Inps o presso i CAF convenzionati. Una volta approvata la domanda, la carta nuovi nati sarà recapitata direttamente al domicilio del richiedente o, in alternativa, potrà essere ritirata presso gli uffici di Poste Italiane. L'emissione è affidata a Poste Italiane o alle banche aderenti al

progetto. La carta è una prepagata nominativa, utilizzabile esclusivamente nei negozi convenzionati, sia fisici che online, per l'acquisto di prodotti per l'infanzia, tra cui: alimenti per neonati e bambini; abbigliamento per la prima infanzia; articoli per l'igiene e la cura del bambino; pannolini e salviettine. La misura ha validità per i primi tre anni di vita del bambino e il contributo verrà erogato a partire dal mese successivo alla nascita o all'adozione.

Questo aiuto alle famiglie si inserisce nell'obiettivo del Governo di combattere la denatalità presente nel nostro Paese. Nel 2023, secondo i dati Istat, i nati residenti in Italia sono stati 379mila, con un tasso di natalità pari al 6,4 per mille (era 6,7 per mille nel 2022). La diminuzione delle nascite rispetto al 2022 è stata di 14mila unità (-3,6%). Dal 2008, ultimo anno in cui si è assistito in Italia a un aumento delle nascite, il calo è di 197mila unità (-34,2%). Il numero medio di figli per donna scende così da 1,24 nel 2022 a 1,20 nel 2023, avvicinandosi di molto al minimo storico di 1,19 figli registrato nel lontano 1995. Nel mondo, l'Italia è tra i Paesi con il minor numero medio di figli per donna. Peggio di noi, solo Corea del Sud (0,8) e Singapore (1,1), mentre Ucraina e Spagna hanno numeri pari a noi (1,2). Leggermente meglio la Cina (1,3). Secondo le previsioni demografiche dell'Istat, senza interventi incisivi, la popolazione italiana rischia di scendere sotto i 50 milioni di abitanti entro il 2070, con gravi ripercussioni sul sistema previdenziale e sulla sostenibilità economica.

La misura, fino all'anno scorso inglobata nell'Assegno Unico, è stata confermata e ampliata dalla legge di bilancio 2025, che l'ha resa più accessibile e ne ha aumentato le funzionalità. Non è richiesto alcun vincolo lavorativo: la misura è accessibile anche per disoccupati o lavoratori autonomi. Il bonus nascita 2025 va ad aggiungersi ad altre misure complementari, come l'Assegno Unico Universale e il bonus asilo nido. Introdotto per la prima volta nel 2003 e poi messo in stand-by, punta a diventare un incentivo concreto alla natalità, un passo concreto verso la promozione di una politica sociale più inclusiva e attenta alle famiglie. Incentivare la natalità significa affrontare con decisione una sfida strutturale per il futuro del Paese, dal punto di vista economico, sociale e culturale. Il bonus spetta per ciascun figlio, in caso di gemelli o adozioni multiple.

I genitori devono far parte dello stesso nucleo familiare del bambino. In particolare, i genitori biologici devono essere registrati nello stato di famiglia del bambino e condividere la residenza con il neonato. Non è necessario che i genitori siano sposati, ma devono far parte dello stesso nucleo familiare. I genitori adottivi devono completare l'adozione tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2025; garantire che il bambino adottato risieda in Italia al momento della richiesta; fornire tutta la documentazione necessaria relativa all'adozione. Anche i genitori *single* possono accedere al bonus purché soddisfino i requisiti di residenza e registrazione nello stato di famiglia.

Da ultimo l'Istituto nazionale per la previdenza sociale ha fornito indicazioni relative all'importo *una tantum* di 1.000 euro e ha illustrato i requisiti di accesso e fornito istruzioni per la presentazione delle domande ⁽¹⁾. Il servizio on line è attivo dal 17 aprile 2025 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cfr. circ. Inps 14 aprile 2025, n. 76.

⁽²⁾ Mess. Inps 16 aprile 2025, n. 1303.

Bonus nido

di Federica Stamerra

Abstract – Il contributo analizza le modifiche apportate all'art. 1, comma 355, della l. n. 232/2016, con il quale fu introdotto il bonus nido. Dopo una ricostruzione dell'attuale configurazione della misura, vengono presi in considerazione i principali profili critici, dettati dalla necessaria integrazione tra le finalità delle disposizioni che regolano le prestazioni assistenziali e la necessità di contenere la spesa pubblica entro limiti sostenibili.

Abstract – The contribution analyses the amendments made to Art. 1, § 355, of Act No. 232/2016, which introduced the nursery bonus. After reconstructing the current structure of the measure, the main critical issues are examined, stemming from the necessary integration between the objectives of the provisions regulating welfare benefits and the need to keep public spending within sustainable limits.

Sommario: 1. Il bonus nido. – 2. L'intervento pubblico a sostegno della genitorialità. – 3. Il rapporto tra bonus nido e possibilità di frequentare l'asilo nido. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Il bonus nido

L'articolo 1, comma 355, della legge n. 232/2016 ha disciplinato una forma di sostegno al reddito di natura essenzialmente assistenziale ⁽¹⁾, finalizzata a realizzare in via indiretta una riduzione dei costi che le famiglie devono sostenere per la frequenza dei figli minori presso gli asili nido pubblici e privati, ovvero per le forme di supporto presso l'abitazione per i bambini affetti da gravi patologie

⁽¹⁾ In merito ai profili applicativi, si veda il d.P.C.M. 17 febbraio 2017. Le istruzioni operative aggiornate sono rinvenibili in mess. Inps 2 marzo 2023, n. 889.

croniche, debitamente certificate, che non gli consentono di frequentare le strutture pubbliche e private sul territorio ⁽²⁾.

Si tratta, a ben vedere, di una misura che si affianca – sovrapponendosi nelle finalità – alla riparametrazione delle rette degli asili pubblici effettuata sulla base dell’ISEE del nucleo familiare, sicché la combinazione dei due calcoli dovrebbe consentire alle famiglie meno abbienti di usufruire delle strutture pubbliche o convenzionate in modo gratuito. Senonché, l’introduzione di un tetto massimo annuo per l’emolumento – anch’esso calcolato sulla base dell’ISEE – può comportare che, pur se in presenza di redditi medio-bassi, le somme previste risultino comunque insufficienti a far fronte alle esigenze che hanno animato la *mens legis* al momento dell’introduzione della disposizione.

In concreto, l’importo è erogato dall’Inps a seguito della presentazione, da parte del genitore richiedente, della documentazione giustificativa delle spese effettivamente sostenute, con un meccanismo che sostanzia un rimborso previa rendicontazione scarsamente conciliabile ⁽³⁾ con la natura assistenziale della prestazione poiché richiede al beneficiario l’impegno alla conservazione e alla trasmissione periodica di documentazione che, in realtà, sarebbe già in possesso di strutture pubbliche o di privati accreditati e, quindi, risulterebbe più agevole che la raccolta di tali dati fosse effettuata direttamente da questi ultimi, anche in virtù del fatto che le amministrazioni pubbliche e i gestori di servizi pubblici non dovrebbero richiedere o accettare atti o certificati contenenti informazioni già in possesso di un’altra amministrazione.

Dato che nell’indicatore della situazione economica confluiscono tutte le somme percepite dal nucleo familiare salvo diversa disposizione di legge, l’articolo 1, comma 209, della legge n. 207/2024 ha escluso espressamente dal computo complessivo l’importo dell’assegno unico e universale di cui al decreto legislativo n. 230/2021. In tal modo, si evita l’effetto distorto di ridurre una prestazione di sostegno alla genitorialità in funzione del percepimento di un altro emolumento

⁽²⁾ Si veda anche M.R. GHEIDO, *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in DPL, 2025, n. 3, p. 162 ss.

⁽³⁾ Come dimostrano le controversie conseguenti al rigetto dell’ammissione alla misura basata su mere incongruenze documentali, facilmente superabili laddove si facesse ricorso a un sistema informatizzato unico: si veda, ad es., Trib. Palermo 10 dicembre 2020, n. 3827, che ha deciso una questione relativa alla mancata indicazione del codice fiscale del minore sulle ricevute di pagamento depositate in piattaforma, rigettando la domanda giudiziale non perché infondata, bensì perché non provata (aprendo così alla possibilità di provare in giudizio i requisiti in prima battuta non allegati). Sul punto, si veda anche A. CARACCILO, *Semplificazione delle procedure di controllo per l’erogazione di benefici economici da parte dell’Inps*, in Questo Volume.

avente una differente ragion d'essere ⁽⁴⁾. Al contempo, è stata eliminata un'ulteriore problematica relativa ai possibili profili di illegittimità costituzionale derivanti dalla preclusione dell'incremento previsto dal comma 209, terzo periodo, ai nuclei familiari nei quali non sia già presente almeno un figlio di età inferiore ai dieci anni: dall'entrata in vigore della nuova finanziaria, tale limitazione è stata abrogata. Di conseguenza, il legislatore si è premurato – con le disposizioni di cui ai commi 209 e 211 – di aumentare il finanziamento necessario a garantire la sostenibilità economica di tali modifiche.

2. L'intervento pubblico a sostegno della genitorialità

In una società che – asseritamente – aspira al superamento del modello del *male breadwinner* verso una più equa condivisione degli impegni familiari, il dato empirico restituisce un quadro socioeconomico fortemente polarizzato verso sistemi organizzativi familiari bi-redditali (o, talvolta, anche pluri-redditali, laddove anche i figli siano coinvolti nello svolgimento di attività lavorative al fine di contribuire alle necessità della famiglia). Le necessità da soddisfare, in tale contesto, sono tuttavia molteplici, in quanto all'aumento del tempo di lavoro per i componenti della famiglia consegue una contrazione del tempo di non-lavoro a disposizione per le altre necessità alle quali occorre fisiologicamente sopperire nella quotidianità. Accade così che, in un circolo vizioso, la famiglia necessiti di maggiori entrate non soltanto a causa dell'aumento del costo della vita, ma anche per fronteggiare i costi aggiuntivi relativi ai servizi necessari, tra i quali spicca per diffusione quello degli asili nido.

Difatti, sono le lavoratrici madri ad essere maggiormente esposte alla necessità di conciliare il loro imprescindibile ruolo biologico – riconosciuto e tutelato dall'articolo 37 Cost. ⁽⁵⁾ – con qualsiasi aspirazione lavorativa, tendenzialmente incompatibile con le primissime fasi di vita del bambino. E, sebbene l'ordinamento conosca ormai da tempi immemori la tutela per la gravidanza e il puerperio, questa si rivela sostanzialmente inefficace nel momento in cui i genitori devono far fronte alle esigenze del neonato in un mondo del lavoro progressivamente senilizzato nel quale la maggior parte dei nonni sono al contempo lavoratori. Perciò, gran parte delle famiglie si trova di fronte all'anacronistico interrogativo relativo all'opportunità e alla sostenibilità economica del lavoro della

⁽⁴⁾ Sulla cumulabilità di prestazioni economiche aventi “cause del credito” differenti, si veda I. BRESCIANI ET AL., *La tutela economica del lavoratore infortunato, nel confronto tra quella indennitaria e quella risarcitoria*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela antinfortunistica oggi. Seminari Previdenziali Maceratesi – 2019*, Editoriale Scientifica, 2020, § 14, *Compensatio e causa del credito*, p. 293 ss.

⁽⁵⁾ Sul punto, si veda E. ALES, voce *Maternità e congedi parentali*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2016, vol. IX, p. 531 ss.

donna, nel paradosso che quest'ultimo invece che contribuire alle entrate della famiglia può finire per costituire un costo aggiuntivo laddove non risulti sufficiente a far fronte alle maggiori spese necessarie a sostenere i costi dei servizi per l'infanzia, per cui potrebbe risultare problematico sia lasciare l'occupazione per dedicarsi alla cura della prole sia mantenerla. È in questo segmento valutativo che si colloca l'intervento del legislatore, che intercetta la necessità di ridurre il carico economico dell'*early care* per i bambini di età compresa tra zero e tre anni mediante l'introduzione dell'emolumento noto come bonus nido, che favorisce sostanzialmente la de-familizzazione delle attività di cura del minore.

La scelta delle modalità applicative relative alla misura di sostegno in parola si collocano a cavallo tra le due macro-categorie che tradizionalmente sono prese in considerazione nelle scelte di politica del diritto, ossia *cash* (erogazione diretta di sussidi, agevolazioni fiscali, emolumento) e *in kind* (servizi erogati direttamente ai beneficiari). Si pone a confine tra le due aree perché in realtà i servizi di sostegno alla genitorialità possono rientrare sia nella prima sia nella seconda, in base alla considerazione di natura strettamente pratica della prevalenza del servizio concretamente erogato (*in kind*, l'asilo nido pubblico o privato convenzionato) rispetto alla misura economica concessa per far fronte alle spese necessarie per la fruizione del medesimo servizio o di altri sovrapponibili (*cash*, le somme corrisposte a titolo di bonus nido) ⁽⁶⁾.

La questione è invero alquanto complessa e interseca vari segmenti del sostegno dei lavoratori e delle loro famiglie ⁽⁷⁾. La tensione tra l'erogazione di prestazioni di natura economica e servizi integrativi, infatti, è una diretta conseguenza della scarsità delle risorse da ripartire e dalla necessità di far quadrare i conti in virtù del principio del pareggio di bilancio, per cui il legislatore non può che prendere atto dell'insufficienza dei servizi erogati al pubblico – nel caso in questione, la limitatezza dei posti disponibili negli asili nido pubblici – e, quindi, della necessità di sopperire a tale inefficienza con altre risorse economiche che consentano l'accesso a servizi privati analoghi, con compensazione almeno parziale delle differenze di costo sostenute dalle famiglie. Una notazione a margine merita la considerazione che, poiché, come si è detto, anche l'accesso agli asili nido pubblici è regolato sulla base di graduatorie che tengono conto dell'ISEE, può accadere che la scelta compiuta da entrambi i genitori di svolgere un'attività lavorativa incida in concreto sulla possibilità di accedere a un tipo di servizio che, in quanto

⁽⁶⁾ Si veda *amplius* F. STAMERRA ET AL., *La spesa pubblica per i figli: benefici economici vs servizi*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *Sicurezza sociale e famiglia. Seminari Previdenziali Maceratesi – 2023*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 107 ss.

⁽⁷⁾ In merito alle prestazioni di natura pubblica o privata a favore dei lavoratori, si veda V. FILI, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *DRI*, 2024, n. 1, p. 48 ss.

pubblico, dovrebbe essere garantito in modo eguale all'intera collettività, anche in relazione alla qualità del servizio offerto, tendenzialmente migliore grazie all'applicazione di principi di selezione del personale trasparenti. Ebbene, ancora una volta emerge prepotentemente la tensione tra lavoro e non-lavoro, in quanto la dimensione professionale finisce per eclissare quella familiare, poiché ove la nascita di un figlio coincida con una fase delicata dell'avvio o della progressione della carriera è inevitabile – quantomeno allo stato attuale – la riproposizione di scelte difficili e di schemi incompatibili con il grado di civiltà giuridica raggiunto in altri ambiti di tutela.

Si tratta, a ben vedere, di una questione strettamente connessa a quella dell'ancora attuale disparità tra uomo e donna nell'accesso (e nella permanenza) nel mondo del lavoro: è innegabile che la funzione di cura e assistenza della famiglia sia ancora oggi concepita come “naturalmente femminile” e, quindi, delegata alla donna. Perciò, quando le alternative pubbliche sono inefficaci o si risolvono nella corresponsione di una somma di denaro il cui ammontare dipende dal reddito prodotto (disincentivando così i modelli bi-redditali e, quindi, indirettamente l'occupazione femminile, oppure indirizzando la lavoratrice verso forme di lavoro dequalificate e irregolari), il sistema dei servizi di sostegno alla famiglia sembra spingere verso il negletto modello tradizionale nel quale la donna torna ad assolvere la sua («presunta») ⁽⁸⁾ “essenziale funzione familiare” svolgendo in realtà un lavoro invisibile che si può conciliare con la permanenza dello stato di occupazione soltanto grazie all'apporto di «uomini di buona volontà» ⁽⁹⁾ o di «eventuali e spesso ingombranti presenze» ⁽¹⁰⁾ di altri membri della famiglia.

3. Il rapporto tra bonus nido e possibilità di frequentare l'asilo nido

Una considerazione merita il rapporto tra la normativa nazionale, finalizzata al sostegno alla genitorialità mediante la corresponsione di benefici economici volti a compensare l'aumento delle spese per il welfare familiare, e quella regionale, che talvolta sembra muoversi in una direzione differente, se non opposta.

È il caso delle disposizioni volte a limitare l'accesso all'asilo nido individuando criteri di preferenza basati su criteri di dubbia legittimità costituzionale ⁽¹¹⁾, che

⁽⁸⁾ E. ALES, *op. cit.*, p. 531.

⁽⁹⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁰⁾ Ivi, p. 532.

⁽¹¹⁾ Difatti, si veda C. cost. 25 maggio 2018, n. 107, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della l.r. Veneto 21 febbraio 2017, n. 6, nella parte in cui stabiliva un titolo di precedenza per l'ammissione agli asili nido per i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni (o che prestassero attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni).

dovrebbero ricondursi al concetto di “radicamento territoriale” ⁽¹²⁾ ma, in realtà, finiscono per costituire una illegittima discriminazione per alcune famiglie ⁽¹³⁾. Tali norme si basano su un’interpretazione comune articolata in due passaggi fondamentali. Il primo, relativo alla non obbligatorietà del servizio di asilo nido, che può pertanto essere articolato su base discrezionale da parte delle Regioni favorendo «coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia» in virtù di un maggior radicamento territoriale, ossia di un legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità di riferimento ⁽¹⁴⁾. Il secondo, basato sulla presunzione dell’intrinseca ragionevolezza della previsione di limitazioni per l’accesso a prestazioni che non risulterebbero finalizzate a realizzare un diritto fondamentale dell’individuo – come potrebbero essere l’interesse formativo del bambino nei primi anni di vita o il diritto al lavoro dei suoi genitori – in una sorta di *excusatio non petita* rispetto alla posizione assunta in modo pressoché costante dalla Corte costituzionale ⁽¹⁵⁾.

Entrambe queste ricostruzioni sono state condivisibilmente rigettate ⁽¹⁶⁾, specialmente alla luce del ragionevole ribaltamento di prospettiva che ha perseguito con perseveranza il legislatore a partire dagli anni Novanta con la finalità di porre al centro delle politiche di sostegno alla genitorialità l’interesse del minore. Inizialmente, infatti, la legge n. 1044/1971 aveva quale finalità l’incentivo all’occupazione femminile ⁽¹⁷⁾. Nella legislazione attuativa introdotta su base regionale, però, spiccano previsioni relative alla socializzazione e all’educazione in un più ampio quadro di tutela dei diritti dell’infanzia ⁽¹⁸⁾. La possibilità di frequentare l’asilo nido, quindi, risulta essere un diritto del minore, cristallizzato come livello essenziale delle prestazioni sociali dall’articolo 22, comma 2, della legge n. 328/2000 nella forma della «valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari» e consacrato anche sul piano definitorio delle stesse strutture pubbliche di

⁽¹²⁾ Si vedano le argomentazioni della Regione Veneto richiamate dalla pronuncia citata.

⁽¹³⁾ In merito, si veda *amplius* A. CARACCILO, *Il sostegno al reddito per gli stranieri provenienti da Paesi extra-UE*, in *DML*, 2024, n. 1, p. 243 ss., spec. p. 252 ss.

⁽¹⁴⁾ In questo senso, si veda C. cost. 28 maggio 2014, n. 141; C. cost. 19 luglio 2013, n. 222. In senso contrario, C. cost. 29 gennaio 2021, n. 9; C. cost. n. 107/2018, cit.; C. cost. 24 maggio 2018, n. 106; C. cost. 30 luglio 2008, n. 306.

⁽¹⁵⁾ Si veda già C. cost. 2 dicembre 2005, n. 432; C. cost. 21 febbraio 2008, n. 32. In dottrina, cfr. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *QCost*, 2017, n. 1, p. 41 ss.

⁽¹⁶⁾ Si veda ancora C. cost. n. 107/2018, cit.

⁽¹⁷⁾ Si veda spec. l’art. 1, comma 2, della l. n. 1044/1971. Sul punto, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Radicamento territoriale e accesso dei minori agli asili nido*, in *Studium Iuris*, 2019, n. 4, p. 442 ss.

⁽¹⁸⁾ Così l’art. 5, comma 1, della l.r. Veneto 23 aprile 1990, n. 32. Sul punto, si veda anche TAR Puglia 24 gennaio 2025, n. 100, secondo il quale sono legittime le graduatorie basate sull’ISEE per l’accesso dei minori alle strutture pubbliche.

riferimento: prima dall'articolo 70 della legge n. 448/2001 ⁽¹⁹⁾, poi con l'articolo 1, comma 181, lettera e, della legge n. 107/2015 ⁽²⁰⁾. Perciò, è vero che in presenza di risorse scarse si può considerare legittima l'introduzione di requisiti per l'accesso (o per la graduazione dell'accesso) ad alcuni servizi pubblici, ma il criterio adottato non può essere irragionevole o arbitrario, come può risultare la necessità che la residenza (requisito lecito) debba protrarsi per un determinato lasso di tempo (requisito illegittimo in quanto arbitrario).

Ebbene, sul punto si possono trarre due conclusioni opposte.

Da un lato, infatti, si può ritenere che ogni limitazione illegittima di tale diritto incida in modo diretto sulla possibilità per il nucleo familiare di percepire il beneficio economico di cui all'articolo 1, comma 355, della legge n. 232/2016 (la Corte costituzionale parla di «creare le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido») ⁽²¹⁾.

Dall'altro, poiché l'accesso del minore all'asilo nido, in quanto diritto fondamentale nell'età della crescita, deve essere garantito a tutti in modo egualitario, la misura del bonus nido si può configurare quale controbilanciamento necessario per garantire anche a chi non ha diritto – in base alla normativa regionale – ad accedere ai servizi pubblici la possibilità di ammortizzare i costi delle strutture private e, quindi, di realizzare lo stesso obiettivo perseguito dall'istituzione delle strutture pubbliche.

4. Bibliografia essenziale

ALES E. (2016), voce *Maternità e congedi parentali*, in *Enc. Dir. – Annali*, vol. IX

BIONDI DAL MONTE F. (2019), *Radicamento territoriale e accesso dei minori agli asili nido*, in *Studium Iuris*, n. 4, pp. 441-449

BRESCIANI I., CARACCIOLO A., MAZZANTI C., SARTOR E., STAMERRA F., VOLPES M. (2020), *La tutela economica del lavoratore infortunato, nel confronto tra quella indennitaria e quella risarcitoria*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela antinfortunistica oggi. Seminari Previdenziali Maceratesi – 2019*, Editoriale Scientifica

⁽¹⁹⁾ Gli asili nido divengono «strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori» (art. 70, comma 2, l. n. 488/2001).

⁽²⁰⁾ Ai sensi del quale il sistema di educazione e istruzione fino ai sei anni risulta finalizzato a «garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali» e, solo in seconda battuta, la «conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori».

⁽²¹⁾ C. cost. n. 107/2018, cit.; sul punto, si veda F. BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, p. 444.

- CARACCIOLO A. (2024), *Il sostegno al reddito per gli stranieri provenienti da Paesi extra-UE*, in *DML*, n. 1, p. 243-267
- FILÌ V. (2024), *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *DRI*, n. 1, pp. 48-60
- GHEIDO M.R. (2025), *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162
- SAVINO M. (2017), *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *QCost*, n. 1, pp. 41-72
- STAMERRA F., LACKOVA E., LEGGERI S., ALTILIO C., TUROLDI M. (2024), *La spesa pubblica per i figli: benefici economici vs servizi*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *Sicurezza sociale e famiglia. Seminari Previdenziali Maceratesi – 2023*, Editoriale Scientifica

Semplificazione delle procedure di controllo per l'erogazione di benefici economici da parte dell'Inps

di Alessio Caracciolo

Abstract – Il comma 212 dell'art. 1 della legge di bilancio 2025 prevede una semplificazione della procedura di controllo da parte dell'Inps per la concessione di benefici economici. Il contributo si propone l'intento di analizzare la portata innovativa della norma, ricostruendo le modalità di verifica alla stessa antecedenti e rapportando la modifica non solo a quell'ottica di razionalizzazione e semplificazione che ha animato diverse disposizioni normative e ministeriali, ma anche alla interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni che trova fondamento nei principi costituzionali e nella normativa europea.

Abstract – The § 212 of Art. 1 of the Budget Act 2025 provide a simplification of the control procedure by INPS for the granting of economic benefits is provided. The essay aims to analyse the innovative scope of the regulation, reconstructing the verification methods that preceded it and relating the modification not only to the perspective of rationalization and simplification that has inspired various legislative and ministerial provisions, but also to the interoperability among public administrations, which is grounded in constitutional principles and European legislation.

Sommario: 1. Il procedimento di verifica per l'erogazione dei benefici economici. – 2. Semplificazione e razionalizzazione delle procedure. – 3. L'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Il procedimento di verifica per l'erogazione dei benefici economici

Con il comma 212 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, il legislatore ha rafforzato il percorso intrapreso con le dichiarazioni “semplificate” per lo snellimento delle procedure volte all'erogazione dei benefici a carico dell'Inps. In specie, la norma

prevede che, nei procedimenti di riconoscimento ed erogazione dei benefici economici per i quali è richiesta l'esibizione della fattura da parte del richiedente, a decorrere dal 1° gennaio 2025, l'Istituto nazionale della previdenza sociale è abilitato ad acquisire e verificare le informazioni disponibili nella banca di dati dell'Agenzia delle entrate relative alla fatturazione elettronica rilasciata da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, riferita ai servizi per i quali è richiesta la prestazione economica.

La norma menziona espressamente quali sono gli obiettivi e i principi che hanno ispirato la disposizione ⁽¹⁾, costituiti, i primi dalla semplificazione e razionalizzazione delle procedure e, i secondi, da quella interoperabilità tra pubbliche amministrazioni basata sull'uguaglianza, sulla efficienza e sul buon andamento dell'azione amministrativa. È stato infatti evidenziato ⁽²⁾ come la richiesta al cittadino di produrre documenti che potrebbero essere acquisiti dall'Amministrazione mediante il ricorso a piattaforme elettroniche già esistenti o già inviate alla stessa per altre ragioni rappresenta un aggravamento superfluo che, se da un lato, in un'ottica meramente privatistica, può comportare un risparmio di spesa per l'Istituto, dall'altro rende più farraginose delle procedure il cui fine ultimo è quello di erogare dei servizi nei confronti delle fasce più bisognose della popolazione. Difatti, prima dell'entrata in vigore della norma in discorso, l'erogazione di benefici subordinati alla presentazione delle fatture richiedeva il caricamento manuale di tutta la documentazione contabile con valenza fiscale sul sito dell'Inps da parte del richiedente o dell'operatore del CAF, con controllo successivo a carico dell'Inps stessa. Oggi, invece, questi passaggi non sono più necessari.

Un punto sul quale la disposizione non si esprime – rinviando implicitamente alle istruzioni operative delle singole misure per le quali i beneficiari dovranno autodichiarare il possesso dei requisiti – riguarda le modalità con le quali si dovranno comunicare all'Istituto gli estremi delle fatture elettroniche o dei soggetti abilitati al loro rilascio, potendosi replicare problemi di raccordo tra quanto dichiarato dal richiedente e i dati da verificare, restando in tal caso pacifica la possibilità di produrre documentazione integrativa (comprese le copie cartacee e i giustificativi di pagamento) in sede di ricorso in autotutela.

⁽¹⁾ In merito, si veda la relazione – invero molto sintetica – di cui al Dossier congiunto del Servizio Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, n. 394/6, vol. I, 31 gennaio 2025, p. 334.

⁽²⁾ Si veda da ultimo il commento all'art. 1, commi 209-211, della l. n. 207/2024 di F. STAMERRA, *Bonus nido*, in questo volume.

2. Semplificazione e razionalizzazione delle procedure

Nel convincimento che l'eccesso di burocrazia e la complessità delle disposizioni da applicare rappresentino un ostacolo all'efficienza e al buon andamento della pubblica amministrazione, la "semplificazione" è ormai un obiettivo sempre più diffuso ⁽³⁾.

Si tratta senz'altro di un percorso volto alla razionalizzazione degli adempimenti che gravano sul cittadino – e, in seconda battuta, sul personale delle amministrazioni, che deve fare i conti con la documentazione spesso frammentaria inviata da quest'ultimo – velocizzando le procedure e ottimizzando il rischio di errore umano o di falsità negli atti prodotti o nelle dichiarazioni rese.

La semplificazione introdotta dalla disposizione in commento, per quanto portatrice di indubbi vantaggi, non costituisce una novità procedurale isolata. Difatti, già l'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 219/2016 – e il relativo regolamento di attuazione di cui al decreto MIMIT 17 settembre 2024, n. 159 – nell'istituire il fascicolo informatico d'impresa ha rafforzato l'operatività del sistema di interscambio tra Camera di commercio e Suap, nonché con Ispettorato del lavoro ed Enti previdenziali ⁽⁴⁾. In tale fascicolo devono essere inseriti «verbalì relativi ad accessi e ispezioni in materia di lavoro (e relativi esiti), comunicazioni da e verso Enti previdenziali, ma anche domande, dichiarazioni, segnalazioni e comunicazioni concernenti le attività d'impresa e relativi elaborati tecnici e allegati, planimetrie, documenti attestanti atti, fatti, qualità, stati soggettivi, atti di autorizzazione, licenze, concessioni, permessi o nulla osta, certificazioni di qualità o ambientali, Scia, Cila, autorizzazioni in materia edilizia, permessi a costruire, autocertificazioni, descrizione e localizzazione dei siti produttivi, fidejussioni anche di carattere finanziario, iscrizioni all'Albo nazionale gestori ambientali, ecc.», seguendo «il principio *once only*, sancito dall'Unione europea, secondo cui le imprese forniranno soltanto una volta informazioni alle Pubbliche Ammi-

⁽³⁾ Basti pensare all'introduzione, ad opera dell'art. 1, comma 22-*bis*, del d.l. n. 181/2006, convertito con modificazioni dalla l. n. 233/2006, come modificato dall'art. 36 del d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni nella l. n. 233/2021, dell'Unità per la semplificazione, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sugli effetti dell'applicazione di tale concetto sul pubblico impiego, cfr. G. BOLEGO, *Il pubblico impiego dalle riforme degli anni '90 ad oggi*, in *Quaderno RCC*, 2021, n. 2, p. 13 ss.

⁽⁴⁾ Analogo obiettivo è stato perseguito con la semplificazione *ex art.* 16, d.lgs. n. 1/2024, in materia di dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, in merito alla quale si veda M.R. GHEIDO, *Semplificazione del Modello 770*, in *DPL*, 2025, n. 8, p. 481 ss.

nistrazioni che a loro volta potranno dialogare direttamente in modo semplificato» ⁽⁵⁾. Questo sistema sarà reso operativo entro il 26 novembre 2025 ⁽⁶⁾ e rappresenterà un banco di prova per la semplificazione degli adempimenti burocratici richiesti alle imprese nel rapporto con le amministrazioni pubbliche ⁽⁷⁾. Se questo è il filo rosso che lega gli interventi normativi che hanno per oggetto, anche in senso lato, la creazione di un referente unico per la consultazione della documentazione relativa al soggetto – persona fisica o giuridica – che si interfaccia con le amministrazioni, è pertanto lecito aspettarsi che le istruzioni operative consentiranno sostanzialmente il ricorso all'autocertificazione in tutti i casi nei quali sarà necessario far riferimento a documenti già prodotti.

In realtà, quindi, l'antesignano illustre sul quale si incardinano tutti gli interventi volti alla semplificazione dell'accesso alla documentazione da parte delle amministrazioni pubbliche è l'articolo 97 Cost., che cristallizza i principi di buon andamento e imparzialità, nonché la sua attuazione più evocativa, l'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.

3. L'interoperabilità tra pubbliche amministrazioni

Il criterio poc'anzi accennato è quello dell'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni, il cui esempio principale è dato dalla validità delle certificazioni e delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000. Per queste ultime, infatti, è previsto che «le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato» ⁽⁸⁾. In quest'ottica,

⁽⁵⁾ B. PAGAMICI, *Fascicolo informatico d'impresa*, in DPL, 2024, n. 45, p. 2671.

⁽⁶⁾ Art. 9, d.m. 17 settembre 2024, n. 159.

⁽⁷⁾ Le due disposizioni – semplificazione mediante l'accesso ai dati dell'Agenzia delle Entrate e creazione di un fascicolo informatico dell'impresa – devono essere lette in combinazione con un'altra modifica, relativa al ritrasferimento in capo a Inps e Inail dell'autonomia ispettiva in raccordo con l'INL (si veda l'art. 31, comma 12, del d.l. n. 19/2024, convertito con modificazioni dalla l. n. 56/2024). Sul punto, si veda P. RAU-SEI, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, in DPL, 2024, n. 38, p. 2227 ss.

⁽⁸⁾ Art. 43, comma 1, d.P.R. n. 445/2000, come modificato dall'art. 15 della l. n. 183/2011. In merito all'eventuale assoggettamento a oneri e costi per l'accesso alle informazioni in possesso dell'Amministrazione, si veda la ris. AE 12 marzo 2014, n. 29/E.

quindi, la precisazione di cui alla disposizione in commento risulterebbe superflua, poiché a ben vedere dovrebbe rappresentare già una diretta conseguenza del meccanismo appena illustrato: se le informazioni fossero disponibili presso la banca dati dell'Agenzia delle entrate, il cittadino dovrebbe poter fare riferimento alla relativa documentazione già prodotta in modo che l'Inps proceda d'ufficio al reperimento dei dati necessari all'erogazione della prestazione.

Tuttavia, in concreto sino ad oggi non è stato così. Allo stato attuale, le procedure per l'erogazione dei benefici economici da parte dell'Inps sono generalmente composte da varie fasi scandite dall'invio della documentazione da parte del richiedente, cui segue la verifica dei dati contenuti nella stessa e, nei casi più complessi o in presenza di dubbi sui documenti presentati, di richieste di integrazione della documentazione al cittadino, con il quale l'ente pubblico avvia, in molti casi, una vera e propria corrispondenza – talvolta gestita mediante sistemi di messaggistica o con il ricorso all'intelligenza artificiale ⁽⁹⁾.

Oltre alla farraginosità dei procedimenti volti all'ottenimento di benefici per i quali occorrono dati che, spesso, l'Ente previdenziale già possiede ⁽¹⁰⁾, è evidente il rischio che si annida dietro l'autoproduzione documentale da parte del richiedente, che spazia dalla presentazione di documentazione errata sino alla falsificazione dei documenti necessari all'ottenimento del beneficio richiesto.

4. Bibliografia essenziale

BOLEGO G. (2021), *Il pubblico impiego dalle riforme degli anni '90 ad oggi*, in *Quaderno RCC*, n. 2, pp. 13-20

CAROLI CASAVOLA H. (2024), *Pubblica amministrazione e trasformazioni sociali*, in *GDA*, n. 6, p. 759-772

GHEIDO M.R. (2025), *Semplificazione del Modello 770*, in *DPL*, n. 8, pp. 481-485

PAGAMICI B. (2024), *Fascicolo informatico d'impresa*, in *DPL*, n. 45, pp. 2671-2675

⁽⁹⁾ Sul sito www.inps.it è disponibile un'assistente virtuale ("Arianna") che smista le richieste in base alle FAQ oppure fornisce semplici risposte a partire dai dati presenti sul sito. Non è da escludere che, in futuro, le funzioni automatiche siano implementate con impostazioni avanzate che consentano l'ottenimento di informazioni più dettagliate e la gestione automatizzata di parte della procedura di richiesta e di riesame. Sulle possibilità date dall'IA, si veda H. CAROLI CASAVOLA, *Pubblica amministrazione e trasformazioni sociali*, in *GDA*, 2024, n. 6, p. 764.

⁽¹⁰⁾ Basti pensare a quanto accade per le posizioni previdenziali composite, il cui prospetto contributivo cumulativo è generato dallo stesso Istituto.

Semplificazione delle procedure di controllo per l'erogazione di benefici economici dall'Inps

RAUSEI P. (2024), *Nuovi titolari del potere ispettivo*, in *DPL*, n. 38, pp. 2227-2234

Rafforzamento dei congedi parentali

di Paolo Stolfi

Abstract – I commi 217 e 218 intervengono sulla disciplina dei congedi parentali, confermando quanto già previsto in via sperimentale dalla legge di bilancio del 2023 per il solo anno 2024. Il comma 217, in particolare, modifica l'art. 34 del d.lgs. n. 151/2001 ed estende di un ulteriore mese il periodo indennizzabile con l'80% del trattamento retributivo, portandolo complessivamente a 3 mesi. Il comma 218, invece, nel definire l'ambito temporale del nuovo trattamento, specifica che esso si applica rispettivamente ai lavoratori che hanno terminato o terminano il periodo di congedo di maternità o, in alternativa, di paternità successivamente al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2024.

Abstract – §§ 217 and 218 intervene on the regulation of parental leave, confirming what was already provided for on an experimental basis by the Budget Act 2023 for the year 2024 only. § 217 amends Art. 34 of Legislative Decree No. 151/2001 and extends by a further month the period eligible for compensation with 80% of salary, bringing it to a total of 3 months. § 218, on the other hand, in defining the temporal scope of the new treatment, specifies that it will apply, respectively, to workers who have ended or will end their period of maternity or, alternatively, paternity leave after 31 December 2023 and 31 December 2024.

Sommario: 1. La disciplina dei congedi parentali. – 2. Le modifiche apportate dai commi 217 e 218 della legge di bilancio. – 3. Bibliografia essenziale.

1. La disciplina dei congedi parentali

Le norme in commento intervengono nuovamente ad estendere e rafforzare le misure volte a tutelare e promuovere la genitorialità nell'ambito del rapporto di

lavoro dipendente ⁽¹⁾. Il comma 217 della legge di bilancio, infatti, modifica l'articolo 34 del TU in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (decreto legislativo n. 151/2001), estendendo di un ulteriore mese il periodo indennizzabile con l'80% del trattamento retributivo, portandolo complessivamente a 3 mesi.

Tale norma del TU, in particolare, regola il trattamento economico e normativo dei congedi parentali, la cui disciplina generale è invece contenuta nel precedente articolo 32 ⁽²⁾. Si tratta, come noto, dei periodi di astensione facoltativa, aggiuntivi rispetto al periodo di astensione obbligatoria previsto e disciplinato dal capo III e dal capo IV TU, riservati ad entrambi i genitori entro i primi dodici anni di vita di ciascun bambino.

La durata complessiva e frazionata di tali permessi è stata costantemente oggetto di modifiche estensive da parte del legislatore negli ultimi anni. L'attuale disciplina prevede, quale regola generale, che ciascun genitore possa astenersi per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi ciascuno. Tale periodo è elevato a undici mesi qualora vi sia un solo genitore ovvero un genitore nei confronti del quale sia stato disposto, ai sensi dell'articolo 337-*quater* c.c., l'affidamento esclusivo del figlio. In quest'ultimo caso, l'altro genitore perde il diritto al congedo non ancora utilizzato. Il comma 2 del medesimo articolo 32, infine, specifica che, qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi, il limite complessivo dei congedi parentali dei genitori è elevato a undici mesi.

Tale disciplina generale, quindi, non è stata oggetto di modifiche da parte della legge di bilancio in commento, che è invece intervenuta sul successivo articolo 34, recante – come accennato – la disciplina del trattamento economico e normativo.

La formulazione originaria della norma, infatti, si limitava a prevedere la corresponsione di un'indennità pari al solo 30% della retribuzione. A partire dal 2022, tuttavia, il legislatore ha progressivamente aumentato l'importo di tale indennità, estendendone altresì la durata. In particolare, la legge di bilancio 2022 (legge n. 197/2022) ha inserito per la prima volta la possibilità, riservata ad uno solo dei genitori in alternativa fra loro, di godere di una mensilità indennizzata con l'80% della retribuzione; successivamente, la legge di bilancio 2023 (legge n. 213/2023)

⁽¹⁾ Sulle recenti modifiche alla disciplina del TU ad opera del d.lgs. 105/2022, si rimanda a D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023.

⁽²⁾ Per una panoramica sulla disciplina, si veda M.L. VALLAURI, *Art. 38, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, 2020.

ha esteso tale possibilità a due mesi, prevedendo altresì la possibilità di un ulteriore mese al 60%, elevato provvisoriamente all'80% per il solo anno 2024.

2. Le modifiche apportate dai commi 217 e 218 della legge di bilancio

La legge di bilancio 2025, quindi, ha provveduto a stabilizzare quanto previsto in via provvisoria dalla legge di bilancio del 2024, sancendo ora il diritto per uno solo dei genitori, in alternativa fra loro, di usufruire di un periodo complessivo di tre mesi di astensione facoltativa indennizzabili con l'80% del trattamento retributivo, che si sommano ai tre mesi ordinariamente previsti per ciascun genitore, indennizzabili invece con solo il 30% della retribuzione.

Va, tuttavia, specificato che se i tre mesi al 30% sono fruibili da ciascun genitore entro il dodicesimo anno di vita di ciascun figlio, gli ulteriori tre mesi all'80% devono necessariamente essere fruiti entro il suo sesto anno di vita. Resta, infine, confermata la possibilità – già inserita con la legge di bilancio 2022 – per entrambi i genitori, in alternativa tra loro, di fruire di un ulteriore periodo di congedo della durata complessiva di tre mesi, per i quali spetta sempre un'indennità pari al 30% della retribuzione.

Il comma 218 in commento, infine, si occupa di definire l'ambito di applicazione temporale della novella legislativa, stabilendo che essa si applica a lavoratori e lavoratrici che hanno terminato il periodo di congedo di maternità o, in alternativa, di paternità – riferito, quindi, ai congedi obbligatori di cui al capo III e al capo IV del TU – successivamente al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2024. Viene fatto salvo, per i casi in cui il congedo di maternità o di paternità sia terminato nel corso dell'anno 2024, l'elevamento all'80% per il secondo mese, già riconosciuto dalla legge di bilancio del 2024 (articolo 1, comma 179, legge n. 213/2023) e può essere ora fruito anche nel periodo successivo all'anno 2024. Restano, invece, esclusi i casi in cui il congedo di maternità o di paternità sia terminato entro il 31 dicembre 2023 ⁽³⁾.

L'intervento della legge di bilancio in commento, in definitiva, si mostra in linea con il trend legislativo degli ultimi anni, che ha visto il susseguirsi di ripetuti tentativi di armonizzare l'attività lavorativa con le esigenze genitoriali. Resta, tuttavia, ancora fortemente in dubbio l'idoneità di tali misure a perseguire davvero il fine di conciliazione tra lavoro e genitorialità. Ed infatti, pur alla luce dell'integrazione della normativa di legge con quella posta dalla contrattazione collettiva

⁽³⁾ La formulazione del comma 218, peraltro, non appare sufficientemente chiara, soprattutto per l'utilizzo di non facile comprensione dell'avverbio "rispettivamente". Tale aspetto, peraltro, era stato segnalato anche nel dossier accompagnatorio al disegno di legge, ma è stato comunque lasciato invariato nella stesura definitiva.

– anche in forza della specifica previsione di cui all’articolo 32 TU – il periodo, di fatto, realmente usufruibile come congedo resta di soli tre mesi per ciascun genitore, non potendo di certo costituire una remunerazione sufficiente il solo 30% del trattamento retributivo. Anche quest’occasione, peraltro, è stata sprecata dal legislatore per provare a colmare il forte gap di tutele intercorrente tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi, i quali restano relegati alle limitazioni di cui all’articolo 69 TU ⁽⁴⁾, con periodi indennizzabili di soli tre mesi fruibili entro il primo anno di vita del bambino.

3. Bibliografia essenziale

- ALESSI C., BONARDI O., CALAFÀ L., D’ONGHIA M. (2022), *Per una trasposizione responsabile della direttiva n. 2019/1158, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*, in RGL, n. 1, I, pp. 111-120
- CALAFÀ L. (2007) (a cura di), *Paternità e lavoro*, Il Mulino
- CHIEREGATO E. (2020), *Conciliazione vita-lavoro: la nuova Direttiva UE sull’equilibrio tra attività professionale e vita familiare*, in LG, n. 2, pp. 125-133
- DE CESARE I. (2022), *Una prima lettura del d.lgs. n. 105/2022 sul riordino dei congedi parentali*, in *Federalismi.it*, n. 29, pp. 17-39
- GAROFALO C. (2018), *I congedi per l’assistenza ai figli e per la cura dei disabili: la funzionalizzazione dei diritti*, in LG, n. 8-9, pp. 819-827
- GHERA E., GAROFALO D. (2015), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci
- MARINELLI F. (2021), *Covid-19 e gender gap: l’importanza di rafforzare a livello sovranazionale il congedo di paternità per arginare la fuoriuscita delle lavoratrici madri dal mercato del lavoro*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press

⁽⁴⁾ Il comma 1, infatti, si limita a stabilire che «Alle lavoratrici e ai lavoratori di cui al presente Capo, genitori di bambini nati a decorrere dal 1° gennaio 2000, è esteso il diritto al congedo parentale di cui all’articolo 32, compresi il relativo trattamento economico e il trattamento previdenziale di cui all’articolo 35, limitatamente ad un periodo di tre mesi, entro il primo anno di vita del bambino». Sulla disparità di tutele, specie nei confronti del lavoratore padre, si rimanda a P. STOLFA, *Il congedo parentale per lavoratrici e lavoratori autonomi (art. 2, comma 1, lett. U, d.lgs. n. 105/2022)*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), [op. cit.](#)

- NUNIN R. (2016), *I congedi parentali dopo il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80*, in *LG*, n. 1, pp. 14-23
- NUNIN R. (2018), *La tutela della gravidanza e la sospensione in ipotesi di maternità, malattia e infortunio*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam
- VALLAURI M.T. (2001), *Il congedo parentale*, in R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI (a cura di), *I nuovi congedi*, Il Sole 24 Ore

Il bonus mamma previsto dalla legge di bilancio 2025

di Nicola Deleonardis

Abstract – Lo studio si concentra sull’esonero contributivo per le lavoratrici madri previsto dalla legge di bilancio 2025. L’istituto mostra evidenti profili di originalità e di interesse, tuttavia i requisiti di accesso sono forieri di perplessità, comportando disparità di trattamento tra le stesse madri lavoratrici.

Abstract – The paper addresses the contribution exemption for working mothers provided by the Budget Act 2025. The measure shows evident aspects of originality and interest, however, the access requirements raise concerns, causing disparity in treatment between workers.

Sommario: 1. L’esonero contributivo per le lavoratrici madri previsto dalle leggi di bilancio 2024-2025. – 2. Il requisito d’accesso legato al lavoro. – 3. Il requisito d’accesso legato alla maternità. – 3.1. Una classificazione dei diversi regimi applicabili. 4. La *ratio* e la natura giuridica del provvedimento. – 5. Conclusioni. – 6. Bibliografia essenziale.

1. L’esonero contributivo per le lavoratrici madri previsto dalle leggi di bilancio 2024-2025

L’articolo 1, commi 219-220, della legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024) introduce alcune novità in materia di esonero contributivo per le lavoratrici madri, il c.d. bonus mamma.

La normativa si inserisce in un programma più ampio a tutela della famiglia varato dal governo in carica, avviato già con la legge di bilancio 2024 (legge n. 213/2023) e proseguito con quella per il 2025 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Si veda il bonus per le nuove nascite previsto dall’art. 1, comma 206 ss., della legge di bilancio 2025 e il potenziamento dei centri per la famiglia stabilito dall’art. 33 del collegato lavoro 2025.

Ai fini dell'analisi della normativa in commento, sembra opportuno ripercorrerne le tappe principali.

A quanto consta, e al di là di alcuni interventi di natura sperimentale ⁽²⁾, la tutela della maternità mediante il meccanismo della decontribuzione fa capolino con la scorsa legge di bilancio.

In particolare, l'articolo 1, comma 180, della legge n. 213/2023 ha previsto un esonero totale della contribuzione per invalidità, vecchiaia e superstiti, per il triennio 2024-2026, a favore delle lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato, ad esclusione delle lavoratrici domestiche, che siano madri di tre o più figli, fino al compimento del diciottesimo anno del figlio più piccolo. La decontribuzione è stata stabilita entro il tetto di 3.000 euro annui, dunque massimo 250 euro mensili. Resta ferma l'aliquota contributiva previste per le prestazioni pensionistiche.

Con il comma 181 il legislatore ha esteso, ancorché per il solo anno 2024, la medesima decontribuzione alle lavoratrici subordinate con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ad esclusione di quelle domestiche, madri di almeno due figli e fino al compimento del decimo anno del figlio più piccolo ⁽³⁾.

La legge di bilancio 2025, come modificata e integrata dall'articolo 6, decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, prosegue con la medesima politica della decontribuzione.

A decorrere dall'anno 2026 si prevede un esonero contributivo parziale per le prestazioni di invalidità, vecchiaia e i superstiti, ad esclusione dell'aliquota pensionistica.

Proprio le modifiche approntate dall'articolo 6, decreto-legge n. 95/2025, comportano cambiamenti non marginali. In particolare, il comma 1 ha posticipato l'entrata in vigore del provvedimento a partire dal 2026 anziché dal 2025; tuttavia, il comma 2 introduce un regime transitorio, specificando che, nelle more di attuazione del provvedimento, per l'anno in corso verrà corrisposta una «somma, non imponibile ai fini fiscali e contributivi, pari a 40 euro mensili», per ogni mese o frazione di mese di vigenza del rapporto di lavoro o dell'attività di

Per un commento alle disposizioni citate, si vedano rispettivamente i contributi di S. CAZZATO, *Bonus nuove nascite*, e C. MAZZANTI, *Potenziamento del ruolo dei centri per la famiglia*, in questo volume.

⁽²⁾ Il riferimento è al bonus mamma domani, art. 1, comma 353, l. n. 232/2016, nonché all'art. 1, comma 137, della l. n. 234/2021, che aveva introdotto un esonero contributivo per le lavoratrici madri che ritornano al lavoro dopo il periodo di congedo per maternità.

⁽³⁾ Per ulteriori approfondimenti, D. DI ROSA, *Esonero lavoratrici madri: quando e come si applica*, in *Pratica Lavoro*, 2024, n. 6, p. 22 ss.; F. BIANCOTTI, *Esonero contributivo lavoratori dipendenti e «Bonus mamme»*, ivi, n. 8, p. 2 ss.; A. STAFFIERI, *Bonus mamme e asilo nido*, in *DPL*, 2024, n. 7, p. 439 ss.; M.R. GHEIDO, *Parità di trattamento e discriminazioni: difficile equilibrio*, ivi, n. 25, p. 1457 ss. Per le modalità applicative dell'esonero, si veda, inoltre, la circ. Inps 31 gennaio 2024, n. 27.

lavoro autonomo, erogata in un'unica soluzione in sede di liquidazione della mensilità di dicembre, così slegandola dalla decontribuzione.

Agli oneri derivanti dalle suddette misure, valutati in 480 milioni di euro per l'anno 2025 e in 13 milioni di euro per l'anno 2026, si provvede, quanto a 300 milioni di euro per l'anno 2025 a valere sulle risorse rivenienti dal comma 1, quanto a 13 milioni di euro per l'anno 2026 mediante corrispondente riduzione del Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva di cui all'articolo 1, comma 321, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e, quanto a 180 milioni di euro per l'anno 2025, ai sensi dell'articolo 20.

L'agevolazione è concessa ai sensi del regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE agli aiuti *de minimis*.

Inoltre, come ricordato dall'Inps ⁽⁴⁾, l'esonero contributivo non è compatibile con gli altri provvedimenti volti al taglio del cuneo fiscale.

Al fine di offrire un'analisi puntuale della norma, sembra opportuno scindere i requisiti d'accesso, che attengono al profilo lavoristico e a quello collegato alla maternità.

2. Il requisito d'accesso legato al lavoro

Il comma 219, legge n. 207/2024, prevede che l'esonero contributivo si applichi, a partire dal 2026, alle lavoratrici dipendenti, ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico, nonché alle lavoratrici autonome che percepiscono almeno uno tra redditi di lavoro autonomo, redditi d'impresa in contabilità ordinaria, redditi d'impresa in contabilità semplificata o redditi da partecipazione, purché queste ultime non abbiano optato per il regime forfetario.

Rispetto alla precedente normativa di riferimento, legge n. 213/2023, l'ambito di applicazione soggettivo della disposizione segna una duplice differenza, che merita di essere apprezzata ed evidenziata.

In primo luogo, il legislatore, diversamente dalle prescrizioni stabilite dalla legge di bilancio per il 2024, omette qualsiasi riferimento alla durata della prestazione di lavoro, lasciando presumere conseguentemente che l'esonero contributivo si applichi a tutte le lavoratrici subordinate assunte con contratto sia a tempo indeterminato, sia a termine, e anche in caso di lavoro intermittente ⁽⁵⁾, ponendo così

⁽⁴⁾ Si veda la circ. Inps n. 27/2024, cit., e il mess. Inps 31 gennaio 2025, n. 401, che richiama la circolare del 2024 per ogni aspetto procedurale o di dettaglio.

⁽⁵⁾ Sull'inclusione del lavoro intermittente, anche per quanto riguarda l'esonero contributivo previsto dalla legge di bilancio 2024, si veda l'int. Min. lav. 2 febbraio 2025, n. 2.

rimedio ad una disparità di trattamento già emersa in sede giudiziale ⁽⁶⁾. Se già, come affermato dall'Inps ⁽⁷⁾, erano incluse le lavoratrici madri in *staff leasing*, la novella estende l'ambito di applicazione anche a quelle in somministrazione a tempo determinato, nonché alle lavoratrici agricole e in apprendistato.

La novità più rilevante risiede nell'estensione dell'esonero contributivo anche a favore delle lavoratrici autonome *lato sensu*, includendovi pertanto anche le imprenditrici. In tal senso, sembra condivisibile la scelta di escludere le lavoratrici autonome che accedono al regime forfettario, le quali già beneficiano di un'aliquota contributiva alquanto ridotta. Per le lavoratrici autonome, iscritte all'assicurazione generale obbligatoria Inps nonché alla Gestione separata, il parziale esonero contributivo è parametrato al valore del livello minimo di reddito previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 233/1990.

La norma, così, persegue l'obiettivo della progressiva universalizzazione del *welfare* tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, avviata dal legislatore unionale e nazionale ⁽⁸⁾.

L'esonero si applica a condizione che la retribuzione o il reddito imponibile ai fini previdenziali non siano superiori all'importo di 40.000 euro su base annua. Il tetto massimo sembra individuare un buon compromesso reddituale nella misura in cui cerca di raggiungere quella platea minima di soggetti che potrebbero necessitare di supporto economico. Ad ogni modo, ulteriori riflessioni verranno condivise nel prosieguo dell'analisi, allorquando verrà analizzato e messo a sistema l'altro requisito previsto dalla normativa.

Alcune differenze sembrano emergere nella norma transitoria per il 2025 (l'indennità di 40 euro mensili), accomunata alla politica di decontribuzione dalla soglia reddituale di 40.000 euro.

Soffermandoci proprio sulle lavoratrici autonome, il legislatore restringe il campo di applicazione "lavoristico", omettendo il richiamo ai redditi di imprese e limitandolo a coloro che sono iscritte alle Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. 8 agosto 1995, n. 335, e alle libere professioniste iscritte alle Casse

⁽⁶⁾ Trib. Lodi 7 novembre 2024, in *IUS Lavoro*, 31 gennaio 2025, con nota di G. ALLIERI, «*Bonus Mamme*» e lavoratrici a tempo determinato: l'ennesima violazione del principio di non discriminazione. Il caso in esame riguarda una lavoratrice a tempo determinato che ha contestato il "bonus mamme" previsto dalla legge di bilancio per il 2024 solo alle lavoratrici a tempo indeterminato, in violazione del principio di non discriminazione sancito dalla direttiva (UE) 1999/70. Il Tribunale di Lodi ha accolto la domanda della ricorrente, ritenendo che la normativa interna debba essere interpretata in modo conforme alla direttiva europea, che ha effetto diretto nell'ordinamento nazionale.

⁽⁷⁾ Circ. Inps. n. 27/2024 (già citata alla fine di nota 3).

⁽⁸⁾ In tema, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Lavoro non subordinato e maternità. Considerazioni a margine del D.Lgs. n. 105/2022*, in *LG*, 2024, n. 2, p. 122 ss.

di previdenza professionali di cui al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, e d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

Quanto alle lavoratrici dipendenti, anche in questo caso il legislatore non opera una distinzione tra il tempo determinato e indeterminato, comportando così l'applicazione generalizzata della disposizione.

Occorre evidenziare che il requisito lavoristico si intreccia con quello legato alla maternità, comportando, a seconda della tipologia contrattuale (se a tempo determinato o a termine), e del numero di figli (v. *infra*), l'applicazione di una delle norme in commento.

3. Il requisito d'accesso legato alla maternità

Per beneficiare dell'esonero contributivo parziale, previsto dalla legge di bilancio 2025, o dell'indennità prevista dall'articolo 6, decreto-legge n. 95/2025, le madri devono avere almeno due figli.

Partiamo dalla legge di bilancio per il 2025. Nel caso di madri con due o più figli, la decontribuzione parziale si applicherà sino alla mensilità in cui il figlio più piccolo compie il decimo anno di età. Così, l'esonero contributivo sperimentale per il 2024 diventa strutturale a decorrere dal 2026 (bypassando il 2025, durante cui vige il regime transitorio dell'indennità mensile).

Sempre il comma 219, prevede tuttavia che, a partire dal 2027, tutte le madri con almeno tre figli possono giovare dell'esonero contributivo parziale sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo, così armonizzando il sistema. Infatti, per le lavoratrici assunte con contratto di lavoro a tempo indeterminato e almeno tre figli, continuerà ad applicarsi, ancora per il biennio 2025-2026, l'esonero contributivo totale previsto dalla legge di bilancio per il 2024.

Il regime transitorio per il 2025 complica ulteriormente il sistema. L'indennità viene erogata a favore:

- delle madri con due figli, e fino al mese del compimento del decimo anno da parte del secondo figlio, a prescindere dalla tipologia contrattuale (purché lavoratrice dipendente o autonoma *stricto sensu*);
- delle madri con più di due figli, e fino al mese di compimento del diciottesimo anno del figlio più piccolo, con contratto di lavoro a tempo determinato. Per le madri con più almeno 3 figli, e assunte con un contratto a tempo indeterminato, rimane in vigore l'esonero contributivo totale di cui al comma 181, l. n. 213/2023.

Il requisito relativo alla maternità della lavoratrice sembra particolarmente restrittivo, poiché si aggancia al numero di figli. La lavoratrice "proletaria" (nel senso etimologico del termine, dal latino *proletarius*, cioè chi, in epoca romana, non "possedeva" altro che i propri figli, mediante i quali contribuiva alla crescita

dello Stato) beneficia dell’esonero contributivo solo se ha messo al mondo – o preso in affido o in adozione ⁽⁹⁾ – almeno due bambini, mentre non rientra nell’ambito di applicazione del provvedimento qualora abbia un solo figlio, sia naturale, adottivo o in affido.

Dunque, sembrerebbe che la graduazione della misura avvenga a seconda della capacità della lavoratrice di contribuire alla natalità. Milita a favore di questa posizione non propriamente la differente tipologia di misura applicabile alle madri lavoratrici – se la decontribuzione totale o parziale, o ancora l’indennità di 40 euro per il 2025, che dipende innanzitutto dalla normativa a cui si rinvia, anche in ragione dei requisiti lavoristici di accesso – quanto il numero di figli a carico e l’età massima del figlio più piccolo entro cui è consentito beneficiare dell’esonero contributivo a partire dal 2027, rispettivamente dieci anni per le madri con due figli e diciotto anni per le madri con almeno tre figli.

Se, infatti, l’esonero contributivo introdotto in via sperimentale dalla legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021) era ancorato a requisiti prettamente lavoristici ⁽¹⁰⁾, in questo caso il legislatore ne individua altri quantomeno “insoliti”.

3.1. Una classificazione dei diversi regimi applicabili

Nella consapevolezza che la materia è particolarmente “ingarbugliata” ⁽¹¹⁾, e al fine di rendere il più possibile semplificata la comprensione delle norme, sembra quanto mai doverosa un’elencazione conclusiva delle diverse misure applicabili, a seconda dei requisiti lavoristici e legati alla maternità:

⁽⁹⁾ Si veda la circ. Inps n. 27/2024, che estende l’ambito di applicazione della decontribuzione anche ai casi di adozione o affidamento in ragione dell’equiparazione tra questi istituti e la filiazione naturale disposta dal d.lgs. n. 151/2001.

⁽¹⁰⁾ Per comodità di lettura, si riporta l’art. 1, comma 137, l. n. 234/2021, appena menzionato: «In via sperimentale, per l’anno 2022, è riconosciuto nella misura del 50 per cento l’esonero per un anno dal versamento dei contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri dipendenti del settore privato, a decorrere dalla data del rientro nel posto di lavoro dopo la fruizione del congedo obbligatorio di maternità e per un periodo massimo di un anno a decorrere dalla data del predetto rientro. Resta ferma l’aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche».

⁽¹¹⁾ Non a caso il Ministero del lavoro ha ritenuto utile corredare, alla spiegazione delle novità apportate dal d.l. n. 95/2025, una tabella che chiarisca i diversi regimi applicabili. Vedila [qui](#). Invero, sembra che la tabella proposta dal Ministero presenti alcune imprecisioni, prevedendo che l’indennità di 40 euro sia corrisposta ad alcune categorie di lavoratrici anche per l’anno 2026, diversamente da quanto riportato nella spiegazione che precede il medesimo grafico, laddove si specifica che l’indennità è valida per il solo 2025.

- lavoratrici subordinate a tempo indeterminato madri di tre o più figli: esonero totale sino al 2026 (articolo 1, comma 180, legge n. 213/2023) ed esonero parziale a decorrere dal 2027 (articolo 1, comma 219, legge n. 207/2024) fino al mese di compimento del diciottesimo anno del figlio più piccolo;
- lavoratrici subordinate a tempo indeterminato, madri di due figli: esonero contributivo totale per il 2024 (articolo 1, comma 181, legge n. 213/2023); indennità di 40 euro mensili per il 2025 (articolo 6, cit.); esonero contributivo parziale a decorrere dal 2026 (articolo 1, comma 219, cit.). Le misure si applicano sino al mese di compimento del decimo anno del figlio più piccolo;
- lavoratrici subordinate a tempo determinato, madri di tre o più figli: indennità di 40 euro per il 2025 (articolo 6, cit.) ed esonero parziale a partire dal 2026 (articolo 1, comma 219, cit.). Le misure si applicano, per il 2026, fino al mese del compimento del decimo anno del figlio più piccolo e a decorrere dal 2027 sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo;
- lavoratrici subordinate a tempo determinato, madri di due figli: indennità di 40 euro per il 2025 (articolo 6, cit.) ed esonero contributivo parziale a decorrere dal 2026 (articolo 1, comma 219, cit.). Le misure si applicano fino al mese di compimento del decimo anno del figlio più piccolo;
- lavoratrici autonome iscritte alla Gestione separata e alle casse previdenziali professionali, che non hanno optato per il regime forfetario, madri di tre o più figli: indennità di 40 euro per il 2025 (articolo 6, cit.), esonero parziale (articolo 1, comma 219, cit.). Le misure si applicano, per il 2026, fino al mese del compimento del decimo anno del figlio più piccolo e a decorrere dal 2027 sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo;
- lavoratrici autonome iscritte alla Gestione separata e alle casse previdenziali professionali, che non hanno optato per il regime forfetario, madri di due figli: indennità di 40 euro per il 2025 (articolo 6, cit.) ed esonero parziale a decorrere dal 2026 (articolo 1, comma 219, cit.). Le misure si applicano fino al mese del compimento del decimo anno del secondo figlio;
- imprenditori che percepiscono redditi d'impresa in contabilità ordinaria, redditi d'impresa in contabilità semplificata o redditi da partecipazione e che non hanno optato per il regime forfetario, madri di tre o più figli: esonero parziale a decorrere dal 2026. Le misure si applicano, per il 2026, fino al mese del compimento del decimo anno del figlio più piccolo e a decorrere dal 2027 sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (articolo 1, comma 219, cit.);
- imprenditori che percepiscono redditi d'impresa in contabilità ordinaria, redditi d'impresa in contabilità semplificata o redditi da partecipazione e che non hanno optato per il regime forfetario, madri di due figli: esonero contributivo

parziale a decorrere dal 2026 fino al mese del compimento del decimo anno del secondo figlio (articolo 1, comma 219, cit.) ⁽¹²⁾.

4. La *ratio* e la natura giuridica del provvedimento

La conclusione a cui si è approdati nel paragrafo 3 consente di svolgere alcune riflessioni dedicate alla *ratio* sottesa al provvedimento, strettamente collegata alla sua natura giuridica.

Secondo il Ministero del lavoro, l'obiettivo di fondo della norma è di «contrastare il preoccupante fenomeno dell'abbandono del mondo del lavoro da parte delle lavoratrici madri» ⁽¹³⁾. L'affermazione non è esente da perplessità, ma appare opportuno procedere per gradi.

In prima istanza, un richiamo ai due requisiti (lavoristico e genitoriale) autorizza ad affermare con cauta convinzione che la volontà del legislatore non sia quella di promuovere l'occupazione femminile in generale, proprio perché vengono escluse dall'esonero contributivo tutte le donne che non sono madri. Inoltre, l'esonero contributivo non viene previsto solo per le assunzioni future ma anche per i rapporti di lavoro in corso, nonché per le attività di lavoro autonomo e imprenditoriali già avviate: in sostanza, non si tratta di un incentivo volto ad incrementare l'occupazione femminile ⁽¹⁴⁾.

Escluso tale obiettivo, sembra sia possibile spostarsi verso il binario previdenziale, sulla scia di altre prestazioni economiche volte a supportare la famiglia, come gli assegni per il nucleo familiare. Anche in questo caso si tratta di una misura dal carattere "occupazionale" ⁽¹⁵⁾, cioè collegata alla prestazione lavorativa dedicata alla specifica categoria delle madri.

⁽¹²⁾ In attesa di chiarimenti da parte dell'Inps, si precisa, tuttavia, che la tabella ministeriale citata nella nota precedente non opera una distinzione tra lavoratori autonomi c.d. puri e imprenditrici che percepiscono redditi d'impresa in contabilità ordinaria, redditi d'impresa in contabilità semplificata o redditi da partecipazione e che non hanno optato per il regime forfetario, lasciando così presupporre che le ultime due categorie elencate possano essere assorbite in quella genericamente intesa dei lavoratori autonomi. Ad ogni modo, come già evidenziato, il confronto del dato normativo – nello specifico art. 1, comma 219, l. n. 207/2024 e art. 6, d.l. n. 95/2025 – sembra distinguere le due categorie, comportando così, per deduzione, l'inapplicabilità dell'indennità di 40 euro alle imprenditrici.

⁽¹³⁾ Si veda l'int. Min. lav. n. 2/2025, cit., che ascrive alla norma questo obiettivo.

⁽¹⁴⁾ Sono altre le norme volte a promuovere l'occupazione delle donne. Per un'analisi completa, C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2021, spec. p. 295 ss.

⁽¹⁵⁾ A. DE FELICE, voce *Assegni familiari*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2014, vol. VII.

D'altronde, dopo un ampio dibattito dottrinario ⁽¹⁶⁾, sia gli assegni familiari per i lavoratori privati, sia le aggiunte di famiglia per i dipendenti pubblici, sono stati qualificati come norme di carattere previdenziale, soprattutto nella riforma attuata con l'articolo 2 del decreto-legge n. 69/1988, convertito dalla legge n. 153/1988, che, assorbendo i due distinti trattamenti nell'assegno unico familiare, ha ridefinito i criteri di accesso alla misura, affiancando al requisito della genitorialità quello del reddito. Nonostante l'assenza, nell'articolo 38, secondo comma, Cost., di un rinvio chiaro al nucleo familiare, autorevole dottrina ⁽¹⁷⁾ ha attribuito all'assegno unico familiare la natura previdenziale, poiché sostiene economicamente la famiglia, alleviando le difficoltà legate alla mancanza di mezzi adeguati. Anche nel caso dell'esonero contributivo previsto dalla legge di bilancio per il 2025 il legislatore introduce il criterio del reddito e della genitorialità (*rectius*, maternità). Inoltre, come per gli assegni familiari, la misura viene erogata ricorrendo alla tecnica del conguaglio ⁽¹⁸⁾.

Soffermandoci sul requisito economico, tuttavia, sorgono alcuni dubbi. Se il legislatore avesse avuto l'obiettivo di rimuovere o alleviare una condizione di bisogno, nel solco degli istituti previdenziali citati, non si spiegherebbe il motivo per cui la circolare Inps n. 27/2024 abbia previsto l'applicazione dell'esonero contributivo anche in caso «di premorienza di uno o più figli o dell'eventuale fuoriuscita di uno dei figli dal nucleo familiare o, ancora, nelle ipotesi di non convivenza di uno dei figli o di affidamento esclusivo al padre». Si tratta di ipotesi che non incidono sulla capacità economica della madre di adempiere ai propri doveri di genitrice, ossia di garantire ai propri figli i mezzi adeguati alle esigenze di vita. In altri termini, se l'esonero contributivo è previsto anche per le lavoratrici madri che vivono, per disparate ragioni, senza i propri figli, escludendosi così obblighi di carattere economico che avrebbero potuto arrecare un pregiudizio alla situazione della genitrice o comportare una condizione di bisogno, è possibile desumere che il bene protetto prioritariamente dalla norma non risieda nel garantire i mezzi adeguati alle esigenze di vita.

Conseguentemente occorre spostarsi verso la tutela della maternità (articolo 31 Cost.), valorizzata dall'altro requisito di accesso stabilito dalla norma. Anche in questo caso, tuttavia, il provvedimento è foriero di dubbi, che risiedono

⁽¹⁶⁾ *Amplius*, M.R. BRICOLA, *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *DDPComm*, 1987; L. CALAFÀ, *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, ivi, 2000, vol. Aggiornamento; A. DE FELICE, *op. cit.*; V. FILÌ, *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, in *LG*, 2023, n. 8-9, p. 785 ss.; V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *DRI*, 2024, n. 1, p. 48 ss.

⁽¹⁷⁾ M. PERSIANI, *Politica della famiglia e politica della previdenza sociale*, Industria Grafica Moderna, 1968, p. 57 ss.

⁽¹⁸⁾ Che rappresenta proprio il motivo per cui l'esonero contributivo in commento non può qualificarsi come aiuto di stato ai sensi degli artt. 107-108 TFUE.

nell'esclusione delle lavoratrici madri che hanno solo un figlio, premiando invece quelle che ne hanno almeno due.

È pur vero che «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (articolo 31 Cost.), ma tale obiettivo non sembra affatto avallare una disparità di trattamento così netta a seconda del numero di figli. La particolare attenzione diretta alle famiglie numerose, ammessa dalla Carta costituzionale, presuppone il principio della «graduazione secondo il bisogno»⁽¹⁹⁾, ma non può tradursi nell'esclusione *a priori* di una mamma lavoratrice, distinta da quella che beneficia dell'esonero contributivo non per una valutazione di carattere ontologico-qualitativo (l'essere mamma), ma di carattere quantitativo (il numero di figli).

Come nel caso degli assegni per il nucleo familiare, per cui il riconoscimento di trattamenti più generosi consegue a criteri legati alla composizione familiare, specialmente in caso di difficoltà economiche, anche nel caso del bonus mamma l'esonero contributivo avrebbe dovuto applicarsi a tutte le madri, eventualmente incrementandosi a seconda delle caratteristiche “quantitative” del nucleo familiare.

La disposizione potrebbe sollevare dubbi di legittimità costituzionale in relazione al principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 Cost., a causa della differenziazione di trattamento riservata a soggetti accomunati dalla medesima condizione di lavoratrici madri. La disposizione, inoltre, non sembra tutelare la maternità *tout court*, ponendosi così in contrasto anche con l'articolo 31, secondo comma, Cost.

In sostanza, l'esonero contributivo previsto non appare chiaramente finalizzato a un obiettivo di natura previdenziale, quale la rimozione di una condizione di bisogno, né sembra rivolgersi alla tutela complessiva della maternità. Piuttosto, si rileva come il legislatore abbia inteso valorizzare specificamente la funzione genitoriale in senso procreativo.

Confermano tale assunto, oltre al provvedimento analizzato, le circolari citate dell'Istituto previdenziale, che mettono in risalto esclusivamente il numero della prole necessaria al fine di usufruire del beneficio, evidenziando altresì che la «cristallizzazione del diritto» (di beneficiare dell'esonero contributivo) avviene nel momento della nascita del secondo o terzo figlio (a seconda del regime applicabile)⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Su tale principio, in riferimento all'assegno per il nucleo familiare, M.R. BRICOLA, *op. cit.*

⁽²⁰⁾ Si veda la circ. Inps n. 27/2024.

Si potrebbe sostenere che il principio della ragionevolezza economica ⁽²¹⁾, che costantemente vincola l'azione legislativa, soprattutto quando si tratta di ampliare il raggio d'azione delle provvidenze economiche, abbia inciso anche sui criteri d'accesso della normativa in commento. Ciononostante resta con tutta evidenza una disparità di trattamento fondata su situazioni analoghe che divergono non sul piano qualitativo (l'essere madri lavoratrici), ma su quello quantitativo (l'avere uno o più figli).

Proprio al fine di raggiungere l'equilibrio tra ragionevolezza economica e uguaglianza, la disposizione avrebbe potuto prevedere criteri di accesso differenti, magari riducendo il tetto reddituale per chi ha un solo figlio e fondando così l'ammissibilità della misura su un bisogno oggettivo.

Probabilmente, agli occhi del legislatore, l'esclusione delle lavoratrici madri di un solo bambino è maggiormente in grado di promuovere l'obiettivo che la norma sembra porsi: spronare le donne alla procreazione e così contrastare l'inverno demografico a cui il nostro Paese sta andando incontro.

5. Conclusioni

Se, dunque, la *ratio* della normativa in commento è rinvenibile nel contrasto al calo delle nascite ⁽²²⁾, c'è da chiedersi se la risposta congegnata dalle leggi di bilancio, come integrata dal decreto-legge n. 95/2015, sia adeguata.

Innanzitutto, l'elasticità della platea dei beneficiari prevista dalla legge di bilancio del 2015, da un lato ovvia ad alcune criticità attribuibili alla precedente versione della misura, caratterizzata da un limitato raggio d'azione, dall'altro, soprattutto nella versione emendata dal decreto-legge n. 95/2015 sembra determinare un'ulteriore frammentazione – per certi tratti “oscura” – dei soggetti titolari del diritto, rendendo difficile l'interpretazione del testo normativo.

Ciò potrebbe rappresentare un ostacolo non solo per chi si appresta alla sua analisi ermeneutica, ma soprattutto per gli operatori – come i CAF e i consulenti del lavoro – chiamati ad assistere lavoratori e datori nella compilazione della domanda.

⁽²¹⁾ Per un'analisi recente di tale principio, in relazione all'art. 38, secondo comma, Cost., si veda G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *Mezzi adeguati alle esigenze di vita. Un concetto ineffabile? Seminari Previdenziali Maceratesi – 2022*, Editoriale Scientifica, 2023.

⁽²²⁾ Sebbene in una veste diversa, la dottrina aveva già proposto l'introduzione di un “reddito minimo di maternità” a favore delle lavoratrici, a prescindere dalla tipologia contrattuale (subordinata, autonoma, atipica) e nel periodo che intercorre dalla nascita del bambino fino al compimento del dodicesimo anno d'età. Cfr. V. FILI, *Un reddito minimo di natalità come antidoto alle discriminazioni e alla bassa natalità*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, 2017, p. 319 ss.

Qui, tuttavia, non ci si può esimere dall'evidenziare un parziale arretramento del legislatore rispetto agli intenti iniziali, evidenziando una certa distanza tra gli obiettivi annunciati e le scelte effettivamente adottate.

Le perplessità, inoltre, emergono anche in riferimento all'obiettivo di fondo che si pone la norma e a come intende arrivarci.

Sostenere la natalità non può tradursi in politiche, invero, dai tratti discriminatori verso le donne che sono madri ma di un solo figlio. La funzione materna, se collegata alla sola procreazione, ne viene sminuita. Si potrebbe obiettare che, secondo quanto affermato dall'Inps ⁽²³⁾, la misura si estende anche ai casi di adozione e affidamento, motivo per cui la norma intende promuovere la maternità *tout court*. La precisazione dell'Istituto, tuttavia, appare più una naturale conseguenza dell'equiparazione tra maternità naturale, adozione e affidamento stabilita dal decreto legislativo n. 151/2001 ⁽²⁴⁾ che la traduzione della volontà normativa del legislatore, escludendo così censure di incostituzionalità pressoché scontate.

Allo stesso tempo, inoltre, l'obiettivo della natalità non può essere centrato solo "allettando" le lavoratrici madri con esoneri contributivi (per giunta minimi).

È invalsa la convinzione ⁽²⁵⁾ che vi sia bisogno di politiche pubbliche a sostegno della natalità che si traducano in servizi di assistenza ai nuclei familiari come gli asili nido, tali da consentire la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro delle famiglie e ridurre i costi da destinare ai servizi privati (quando è nella disponibilità economica dei genitori). D'altronde il PNRR ha individuato questi obiettivi tra i propri *milestones* (si veda la Missione 4, componente 1, dedicata al *Piano asili nido*).

Ed è su questi obiettivi che il PNRR sembra sia nettamente in ritardo ⁽²⁶⁾. Forse, proprio per le lentezze che accusa l'attuazione del Piano, la scelta del legislatore

⁽²³⁾ Si veda la circ. n. 27/2024.

⁽²⁴⁾ Su tali profili normativi, e sui connessi interventi della Consulta, M.L. VALLAURI, *La lunga marcia dei genitori adottivi e affidatari*, in D. GOTTARDI (a cura di), *La conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro*, Giappichelli, 2016, p. 85 ss.

⁽²⁵⁾ V. FILÌ, *L'impatto del decreto n. 105/2022 sul contesto. Ottimismo della volontà, pessimismo dell'intelligenza e pragmatismo visionario*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023, qui p. 443.

⁽²⁶⁾ Dai dati di monitoraggio di attuazione del PNRR presenti sul sito openpnrr.it, emerge come il Piano asili nido consti di 3 fasi: 1) Aggiudicazione di contratti per la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia; 2) Supporto educativo ai minori (prima parte); 3) Attivazione di nuovi posti per servizi di educazione e cura per la prima infanzia (fascia 0-6 anni), da intendersi come «Creazione di almeno 150.480 nuovi posti per servizi di educazione e cura per la prima infanzia (fascia 0-6 anni)». L'obiettivo del piano per la costruzione e la riqualificazione degli asili nido è l'aumento dei posti disponibili, tramite il potenziamento del servizio educativo per la fascia 0-6 anni». Se le

è caduta nuovamente sull'esonero contributivo in commento, ampliandone l'ambito di applicazione a categorie precedentemente escluse.

6. Bibliografia essenziale

ALES E. (1996), *Famiglia e sicurezza sociale nei principi costituzionali*, in *DL*, n. 5, I, p. 405 ss.

ALLIERI G. (2025), «Bonus Mamme» e lavoratrici a tempo determinato: l'ennesima violazione del principio di non discriminazione, in *IUS Lavoro*, 31 gennaio 2025

BIANCOTTI F. (2024), *Esonero contributivo lavoratori dipendenti e «Bonus mamme»*, in *Pratica Lavoro*, n. 8, p. 2 ss.

BRICOLA M.R. (1987), *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *DDPComm*

CALAFÀ L. (2000), *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *DDPComm*, vol. Aggiornamento

CANAVESI G., ALES E. (a cura di) (2023), *Mezzi adeguati alle esigenze di vita. Un concetto ineffabile? Seminari Previdenziali Maceratesi – 2022*, Editoriale Scientifica

CINELLI M. (2022), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli

DE FELICE A. (2014), voce *Assegni familiari*, in *Enc. Dir. – Annali*, vol. VII

DELEONARDIS N. (2024), *Lavoro non subordinato e maternità. Considerazioni a margine del D.Lgs. n. 105/2022*, in *LG*, n. 2, p. 122 ss.

DI ROSA D. (2024), *Esonero lavoratrici madri: quando e come si applica*, in *Pratica Lavoro*, n. 6, p. 22 ss.

FILÌ V. (2024), *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *DRI*, n. 1, p. 48 ss.

FILÌ V. (2023), *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, in *LG*, n. 8-9, p. 785 ss.

FILÌ V. (2017), *Un reddito minimo di natalità come antidoto alle discriminazioni e alla bassa natalità*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, p. 319 ss.

prime due fasi sono state completate, seppur con estremo ritardo, la terza fase non è stata ancora avviata, rendendo così alquanto improbabile il raggiungimento dell'obiettivo entro la data prefissata, ossia il 30 giugno 2026.

GAROFALO C. (2021), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci

GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROJSI A. (a cura di) (2023), [Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022](#), ADAPT University Press

GHEIDO M.R. (2024), *Parità di trattamento e discriminazioni: difficile equilibrio*, DPL, n. 25, p. 1547 ss.

PERSIANI M. (1968), *Politica della famiglia e politica della previdenza sociale*, Industria Grafica Moderna

STAFFIERI A. (2024), *Bonus mamme e asilo nido*, in DPL, n. 7, p. 439 ss.

VALLAURI M.L. (2016), *La lunga marcia dei genitori adottivi e affidatari*, in D. GOTTARDI (a cura di), *La conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro*, Giappichelli, p. 85 ss.

Più risorse al reddito di libertà per le vittime di violenza di genere

di Valentina Ricchezza

Abstract – Il contributo analizza le principali novità in relazione alla disciplina del reddito di libertà, misura già prevista per agevolare l'uscita delle donne, assistite dai centri antiviolenza, in condizioni di indigenza economica, da relazioni maltrattanti. L'analisi è volta ad evidenziare le modalità di accesso alla prestazione attraverso la disamina anche delle previsioni di rango secondario.

Abstract – The contribution analyses the main novelties related to the regulation of the income of freedom, a measure already provided to facilitate the exit of women, assisted by anti-violence centers, in conditions of economic hardship, from abusive relationships. The analysis aims to highlight the methods of accessing the benefit through the examination of secondary rank provisions as well.

Sommario: 1. Incremento del Fondo pari opportunità per interventi a favore delle donne vittime di violenza: le novità. – 2. Bibliografia essenziale.

1. Incremento del Fondo pari opportunità per interventi a favore delle donne vittime di violenza: le novità

L'articolo 1 della legge n. 207/2024 ai commi 221 e 222 ha previsto un incremento delle risorse stanziare per il Fondo pari opportunità, istituito dall'articolo 19, comma 3, del decreto-legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006 ⁽¹⁾, per finanziare interventi a favore delle vittime di violenza di genere.

In particolare, il comma 221, prevedendo un incremento del Fondo pari a tre milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, statuisce che le risorse siano volte a «rafforzare l'orientamento e la formazione al lavoro delle donne vittime

⁽¹⁾ Tale Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, istituito al fine di promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato sempre rifinanziato dalle leggi di bilancio.

di violenza e di favorire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle stesse» ⁽²⁾. In concreto la legge non individua le attività di formazione al lavoro e l'orientamento per cui è verosimile che sarà adottato uno specifico decreto per dettagliare la previsione, analogamente a quanto è stato effettuato per il comma 222.

Il comma 222, invece, prevede un incremento del Fondo, di un milione di euro annui a decorrere dall'anno 2025, «al fine di incrementare la misura del reddito di libertà ai sensi dell'articolo 105-*bis* del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per garantire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle donne vittime di violenza» ⁽³⁾.

⁽²⁾ Lo scorso anno le risorse assegnate dalla legge di bilancio 2024 al sostegno delle politiche per le pari opportunità sono state pari a 105.414.810 euro. Una parte del Fondo (60.500.000 euro) è destinata al finanziamento di azioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto della violenza maschile nei confronti delle donne ed in particolare all'attuazione del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Quota parte delle suddette risorse viene annualmente ripartita tra le regioni, attraverso un decreto del Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità. Più nel dettaglio si tratta di: 40 milioni da destinare al potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali già esistenti in ogni regione (nello specifico, 20 milioni a favore dei centri antiviolenza pubblici e privati e 20 milioni a favore delle case-rifugio pubbliche e private); 6 milioni per l'attuazione degli obiettivi di cui al Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne e, in particolare, per la realizzazione di iniziative volte a sostenere il percorso di fuoriuscita dal circuito di violenza, gli interventi per il sostegno abitativo e il reinserimento lavorativo; 9 milioni per la realizzazione di ulteriori interventi a titolarità regionale volti all'empowerment femminile, secondo un approccio di genere nelle politiche in favore delle donne come strumento di prevenzione e contrasto della violenza economica maschile e delle molestie sul luogo di lavoro, coerentemente con gli obiettivi di cui alla Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 e al PNRR. Per un'analisi ragionata dei problemi anche strutturali del mercato del lavoro che ha, storicamente, marginalizzato il lavoro delle donne sia consentito rinviare a L. CORAZZA, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Franco Angeli, 2025.

⁽³⁾ Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma, pari a 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 200, della l. n. 190/2014, come rifinanziato ai sensi del comma 884 del presente articolo.

Il reddito di libertà ⁽⁴⁾ costituisce una misura volta a promuovere l'indipendenza economica delle donne vittime di violenza di genere che versano in condizioni di povertà. Istituito per la prima volta con l'articolo 105-*bis* del decreto-legge n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020, è poi diventato una misura strutturale per effetto della legge di bilancio 2024 (articolo 1, comma 187, legge n. 213/2023). Il decreto 2 dicembre 2024, adottato dal Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro dell'economia e delle finanze ⁽⁵⁾, ha individuato la disciplina di dettaglio per l'erogazione del contributo e i criteri per la ripartizione delle risorse, mentre la circolare Inps n. 54 del 5 marzo 2025 ha fornito indicazioni operative in merito all'applicazione delle disposizioni del decreto.

Il decreto (articolo 1) ha statuito che le risorse da destinare alle attività del Fondo summenzionato siano pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026.

Tali risorse sono poi ripartite tra le Regioni, sulla base dei dati Istat 2024 ⁽⁶⁾, che possono anche autonomamente incrementarle trasferendo direttamente le stesse all'Inps ⁽⁷⁾.

Quantunque non sia questa la sede per individuare le ragioni istitutive del Fondo e tra le misure quella del reddito di libertà, che sarà esaminato limitatamente ai profili di disciplina introdotti dalla legge di bilancio per il 2025, non può non

⁽⁴⁾ Un'analisi ragionata della genesi dell'istituto è rinvenibile in M. ZITO, *Le tutele "economiche" per le donne vittime di violenza di genere e l'introduzione del Reddito di libertà. L'Italia ha seguito l'esempio della Spagna?*, in LDE, 2023, n. 3.

⁽⁵⁾ Tale decreto ha definito i criteri per la ripartizione delle risorse stanziare riferite agli anni 2024, 2025 e 2026.

⁽⁶⁾ I rapporti Istat sul tema sono tutti disponibili sul sito www.istat.it.

⁽⁷⁾ L'art. 2 del decreto recita testualmente «Il riparto tra le regioni delle risorse finanziarie di cui all'art. 1, per un importo pari ad euro 30 milioni, si basa sui dati Istat al 1° gennaio 2024 riferiti alla popolazione femminile residente nei comuni di ciascuna regione appartenente alla fascia di età 18-67 anni, secondo la tabella 1 allegata al presente decreto. 2. Le risorse attribuite con il presente decreto a ciascuna regione possono essere incrementate dalle medesime regioni con ulteriori risorse proprie trasferite direttamente ad Inps. 3. Le risorse di cui al presente decreto possono essere ulteriormente incrementate con le risorse disponibili a valere sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri – CDR 8 Pari opportunità. 4. Le risorse di cui al presente decreto sono trasferite all'Inps dal Dipartimento per le pari opportunità sulla base della programmazione della spesa massima stabilita per le singole regioni, secondo la tabella 1, entro trenta giorni dall'avvenuta registrazione del presente decreto da parte degli organi di controllo». Allo stato solo 4 Regioni hanno incrementato i fondi per tale misura e sono: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Valle D'Aosta e Sardegna.

essere evidenziato che la dipendenza economica dal partner, per effetto o di carenza di risorse o di violenza economica ⁽⁸⁾ costituisce una delle cause che, staticamente, induce le donne a restare in una relazione violenta ⁽⁹⁾. Di qui la necessità che, sul piano generale, siano adottate politiche volte a colmare il *gender*

⁽⁸⁾ L'art. 3, lett. *a*, della Convenzione di Istanbul stabilisce che «con l'espressione "violenza nei confronti delle donne" si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata». I considerando 17 e 18 della direttiva 2012/29/UE definiscono rispettivamente i concetti di "violenza di genere" e di violenza nelle "relazioni strette", ciascuna delle quali possono provocare danni di natura economica alla vittima. Considerando 17: «Per violenza di genere s'intende la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti "reati d'onore". Le donne vittime della violenza di genere e i loro figli hanno spesso bisogno di un'assistenza e protezione speciali a motivo dell'elevato rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni connesso a tale violenza». Considerando 18: «La violenza nelle relazioni strette è quella commessa da una persona che è l'attuale o l'ex coniuge o partner della vittima ovvero da un altro membro della sua famiglia, a prescindere dal fatto che l'autore del reato conviva o abbia convissuto con la vittima. Questo tipo di violenza potrebbe includere la violenza fisica, sessuale, psicologica o economica e provocare un danno fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche. La violenza nelle relazioni strette è un problema sociale serio e spesso nascosto, in grado di causare un trauma fisico e psicologico sistematico dalle gravi conseguenze in quanto l'autore del reato è una persona di cui la vittima dovrebbe potersi fidare. Le vittime di violenza nell'ambito di relazioni strette possono pertanto aver bisogno di speciali misure di protezione. Le donne sono colpite in modo sproporzionato da questo tipo di violenza e la loro situazione può essere peggiore in caso di dipendenza dall'autore del reato sotto il profilo economico, sociale o del diritto di soggiorno». Anche la recente direttiva (UE) 2024/1385 del 14 maggio 2024 è ben consapevole che una delle forme di manifestazione della violenza domestica sia proprio quella economica allorquando statuisce nel considerando 32 che «La violenza domestica può tradursi in un controllo economico da parte dell'autore del reato, e le vittime potrebbero non avere un accesso effettivo alle proprie risorse finanziarie». Nel considerando 39, inoltre, si afferma che, nel valutare le situazioni che richiedono una particolare attenzione alle esigenze di protezione e assistenza in favore della

gap e, quindi, garantire il superamento della disparità intervenendo in quegli ambiti, individuati quali priorità strategiche, nell'ambito della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026: lavoro, reddito, competenze, tempo e potere; sul piano particolare, invece, siano impiegate misure che agevolino, per la vittima che versa in condizioni di indigenza, l'uscita da un rapporto maltrattante.

Ebbene, proprio in attuazione di tale scopo, è stata prevista la misura del reddito di libertà che consiste in un contributo economico, pari a 500 euro mensili (prima era pari a 400) per un massimo di dodici mesi corrisposti in un'unica soluzione, che viene erogato alle donne vittime di violenza di genere, con o senza figli, per sostenere prioritariamente le spese per assicurare loro autonomia abitativa e personale nonché il percorso formativo di minori. Come tutte le provvidenze economiche di matrice assistenziale e previdenziale il reddito è erogato previa presentazione di un'istanza ⁽¹⁰⁾ e in presenza di determinate condizioni soggettive e oggettive.

vittima, dovrebbe essere preso in considerazione, fra l'altro, «il grado di controllo esercitato dall'autore del reato o dall'indagato sulla vittima, sia dal punto di vista psicologico che economico». Numerose sono le sentenze anche recenti di legittimità che riconoscono la violenza economica nell'ambito del nucleo familiare quale condotta integrante l'art. 572 c.p. allorché il comportamento del coniuge si sostanzia in una serie di condotte quali «osteggiare la coniuge nella ricerca di un'attività lavorativa – sottoponendola peraltro ad un controllo degli spostamenti attraverso l'installazione di una telecamera sul perimetro esterno dell'abitazione – e a non consentirle di coltivare e sviluppare un quadro di relazioni con persone esterne alla famiglia; ad imporle un ruolo casalingo sulla base di una rigorosa e discriminatoria ripartizione di ruoli; a sottrarsi alla gestione domestica e familiare delegandone interamente le incombenze alla coniuge, così da non consentirle altra soluzione che quella di abbandonare le proprie ambizioni professionali ed essere da lui “mantenuta”; a non remunerare le attività svolte nell'interesse dell'azienda familiare, con il proprio arricchimento» (cfr. Cass. pen. 13 gennaio 2025, n. 1268, e la giurisprudenza ivi richiamata). Ma, attenzione, la misura del reddito di libertà non si aggancia esclusivamente alla violenza economica ma alle situazioni di indigenza della donna vittima di violenza che, proprio perché tali, rendono ancora più «stabile e tossica» la relazione di dipendenza dal partner maltrattante.

⁽⁹⁾ Interessanti per un'analisi interna del fenomeno del gender gap sono i dati offerti dal rendiconto di genere Inps 2024, pubblicati nel febbraio 2025, e disponibili per la consultazione sul sito www.inps.it.

⁽¹⁰⁾ Come statuisce l'art. 4 della circolare le domande per il reddito di libertà possono essere presentate dalle interessate direttamente o anche mediante un rappresentante legale o un delegato utilizzando un modulo apposito reperibile nella sezione moduli del sito istituzionale dell'Inps (modulo “SR208” – denominato “Domanda Reddito di libertà”).

Quanto alle condizioni soggettive, l'articolo 2 della circolare Inps 5 marzo 2025, n. 54, individua quali destinatarie della misura le donne vittime di violenza ⁽¹¹⁾ con o senza figli, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza ⁽¹²⁾.

Quanto alle condizioni oggettive, trattandosi di una misura di sostegno, è necessario che la donna versi in uno stato di bisogno legato alla situazione straordinaria o urgente (articolo 2 della circolare citata e articolo 3, comma 5, del decreto citato) ⁽¹³⁾.

L'istanza da presentarsi sulla base di un modello di autocertificazione dell'interessata è, infatti, corredata di un allegato costituito dalla dichiarazione firmata dal legale rappresentante del centro che ha preso in carico la donna e ne attesta il percorso di emancipazione e autonomia intrapreso nonché la dichiarazione del servizio sociale professionale di riferimento che ne attesta lo stato di bisogno legato alla situazione straordinaria o urgente (articolo 3, comma 5). L'attivazione della rete territoriale è espressione della necessità di un'azione sinergica da parte dei centri antiviolenza che svolgono, quindi, un ruolo decisivo nella costruzione di un percorso individualizzato e finalizzato alla fuoriuscita da una relazione violenta.

Articolata è la cadenza temporale per la presentazione delle domande perché, trattandosi di un contributo che viene erogato sulla base di fondi stanziati, in passato vi sono stati anche dei rigetti per incapienza del Fondo, sicché il legislatore ha voluto, in via prioritaria, regolamentare la riproposizione di quelle invase.

Orbene il citato decreto, unitamente alla circolare Inps, detta specifiche istruzioni, volte a scandire la sequenza temporale per la ripresentazione delle domande non accolte per incapienza delle risorse: esse devono essere ripresentate

⁽¹¹⁾ È necessario che le donne vittime di violenza siano residenti nel territorio italiano, siano cittadine italiane, comunitarie o di uno stato extracomunitario in possesso di una delle carte di soggiorno per familiari extracomunitari di cittadini dell'unione europea previste dagli artt. 10 e 17 del d.lgs. n. 36/2007 o in possesso di regolare permesso di soggiorno UE di cui al d.lgs. n. 286/1998 o della ricevuta della richiesta o del cedolino o del permesso per protezione speciale di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 25/2008. Sono equiparate alle cittadine italiane le cittadine straniere aventi lo status di rifugiate politiche o lo status di protezione sussidiaria, così come statuito dell'art. 27 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (cfr. art. 2, circ. Inps 5 marzo 2025, n. 54).

⁽¹²⁾ È il legale rappresentante del centro antiviolenza che ha preso in carico la donna a dover attestare il percorso di emancipazione e autonomia intrapreso (art. 2, comma 3, della circolare e art. 3, comma 5, del decreto).

⁽¹³⁾ Tale situazione è attestata, mediante il modulo "SR208", dal servizio sociale professionale di riferimento (art. 3, comma 5, del decreto).

entro 45 giorni ⁽¹⁴⁾ dall'entrata in vigore del decreto (dal 5 marzo sino al 18 aprile 2025), per il tramite dei Comuni ⁽¹⁵⁾, a pena di decadenza.

La decadenza non preclude la riproposizione di un'autonoma domanda che dovrà essere presentata entro il 31 dicembre, salva la possibilità di mancato accoglimento per incapienza dei fondi. A partire dall'anno 2026, invece, le domande potranno essere inviate dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno (articolo 5 del decreto citato) e saranno accolte nei limiti delle risorse disponibili, nel caso di mancato accoglimento, invece, è necessaria la ripresentazione dell'istanza. L'articolo 4 della circolare dettaglia le modalità attraverso le quali la domanda può essere presentata mentre l'articolo 6 individua anche talune istruzioni operative.

Recentemente l'Inps, con il messaggio n. 1429 del 7 maggio 2025, ha ribadito che laddove non sia stata ripresentata la domanda entro il 18 aprile 2025, è possibile presentarla, tramite i Comuni di riferimento, con il modello apposito ⁽¹⁶⁾. Ferma la validità della stessa per tutto il 2025, nel caso di domande non accolte, a decorrere dal 1° gennaio 2026 le interessate possono presentare un'autonoma nuova domanda ai sensi dell'articolo 3 del decreto.

Il reddito di libertà è esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche perché erogato da un Ente pubblico a titolo assistenziale. In quanto misura economica volta a sostenere le spese per rendere effettiva l'autonomia abitativa e la riacquisizione dell'autonomia personale nonché il percorso scolastico e formativo dei minori, essa non è incompatibile con gli altri strumenti di sostegno del reddito come, ad esempio, l'assegno di inclusione (comma 6, articolo 3).

Il decreto, prevedendo al comma 8 la mancanza di presa in carico da parte dell'Inps di istanze non conformi ai criteri indicati nel decreto stesso, pone una tipizzazione della modalità di presentazione dell'istanza amministrativa e, quindi, di procedimentalizzazione della domanda.

Quali saranno le conseguenze in termini sanzionatori laddove le istanze siano difformi rispetto ai criteri formali indicati nel decreto? Stando al tenore della

⁽¹⁴⁾ La necessità della ripresentazione scaturisce dalla prova della permanenza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 3 del decreto.

⁽¹⁵⁾ Gli operatori del comune devono accedere con la propria identità digitale al servizio online dell'Inps, selezionare il servizio *Trasmissione domande, istruzioni e software delle prestazioni sociali* dove è presente una sezione dedicata all'acquisizione delle domande per il reddito di libertà. In tale sezione è possibile visionare anche quelle non accolte. All'esito della trasmissione della domanda il comune rilascia copia della domanda trasmessa la quale reca indicazione del numero, data e ora di trasmissione.

⁽¹⁶⁾ Le domande sono accolte sulla base delle risorse disponibili a livello regionale tenendo conto della data e dell'ora di invio delle stesse. Quelle presentate nel 2025, comprese quelle ripresentate entro il 18 aprile 2025, restano valide fino al 31 dicembre 2025.

previsione la sanzione sarebbe quella della inammissibilità della domanda o, meglio, irricevibilità (atteso che testualmente la disposizione recita «non saranno prese in carico») ma tale sanzione produce effetti sostanziali? In altri termini dobbiamo chiederci se l'inosservanza delle forme in sede amministrativa possa avere delle ricadute anche in ambito processuale e, quindi, precludere l'accesso alla tutela per la donna istante. La soluzione normativa non azzera il riconoscimento delle tutele perché, come statuito da granitica giurisprudenza di legittimità, la presentazione dell'istanza amministrativa con modalità difformi da quelle stabilite dall'Inps non determina l'improponibilità della domanda giudiziale ⁽¹⁷⁾. Il reddito di libertà, in quanto misura condizionata teleologicamente, può essere revocata in presenza di motivi ostativi al mantenimento (articolo 3, comma 9, del decreto citato).

Le ipotesi di revoca non sono menzionate nel decreto e tantomeno nella circolare. È ipotizzabile che essendo richiesti requisiti soggettivi e oggettivi ai fini della concessione in assenza sopravvenuta dei secondi (certificati da terzi) il beneficio possa essere revocato. Altra ipotesi potrebbe essere data dalla erogazione doppia dello stesso per effetto di un errore telematico del sistema, in violazione del disposto di cui al comma 4 dell'articolo 3 del citato decreto ⁽¹⁸⁾. Al momento, tuttavia, non vi è una casistica giudiziaria sul tema, circostanza che lascia desumere che tale "terza via" non sia stata mai percorsa.

⁽¹⁷⁾ Cass. 21 giugno 2024, n. 17159, così massimata «In tema di controversie previdenziali, la presentazione dell'istanza amministrativa con modalità difformi da quelle stabilite dall'Inps non determina l'improponibilità della domanda giudiziale – che, secondo il sistema delineato dall'art. 443 c.p.c. e dalla l. n. 533 del 1973, consegue solo all'omessa presentazione della predetta istanza –, determinandosi altrimenti la compromissione del diritto di azione tutelato dall'art. 24 Cost. e la violazione della ratio della disciplina, volta a favorire, prima del contenzioso, un'interlocuzione in sede amministrativa su una pretesa chiaramente identificata nei suoi presupposti. (Nella specie, la S.C. ha cassato con rinvio la sentenza di merito che aveva dichiarato inammissibile la domanda di trasformazione dell'assegno d'invalidità in pensione di vecchiaia per l'inoltro dell'istanza amministrativa a mezzo p.e.c. e non attraverso il canale telematico prescritto dall'Inps ai sensi dell'art. 20, comma 3, del d.l. n. 78 del 2009, conv. con modif. dalla l. n. 102 del 2009)». In senso conforme *ex multis* Cass. 4 ottobre 2019, n. 24896; Cass. 27 maggio 2019, n. 14412.

⁽¹⁸⁾ Se l'istante richiede la prestazione ma ne ha già beneficiato, l'istanza dovrebbe essere rigettata con tale motivazione.

2. Bibliografia essenziale

CORAZZA L. (2025), *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Franco Angeli

ZITO M. (2023), *Le tutele “economiche” per le donne vittime di violenza di genere e l'introduzione del Reddito di libertà. L'Italia ha seguito l'esempio della Spagna?*, in *LDE*, n. 3, pp. 1-20

Riforma disabilità

di Vincenzo Maria Tedesco

Abstract – La l. n. 207/2024, art. 1, commi 231, 232 e 233, ha autorizzato l'Inps a conferire incarichi per prestazioni professionali a medici e figure professionali appartenenti alle aree psicologiche e sociali. Si tratta di uno strumento indispensabile per la sperimentazione della riforma in materia di disabilità che, tuttavia, pone alcuni interrogativi circa le sue modalità di utilizzazione.

Abstract – Act No. 207/2024, Art. 1, §§ 231, 232 and 233, authorized INPS to assign assignments for professional services to doctors and professionals belonging to the psychological and social areas. It is an indispensable tool for experimenting with the reform in the field of disability which, however, raises some questions about how it will be used.

Sommario: 1. La riforma in materia di disabilità. – 1.1. La valutazione di base e la composizione delle unità competenti. – 2. Le disposizioni in commento. – 3. Bibliografia essenziale.

In considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione della riforma in materia di disabilità prevista dal PNRR e dalla legge n. 227/2021, al fine di realizzare le attività concernenti la sperimentazione prevista dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 62/2024 nei territori individuati dall'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 71/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2024, in attesa del completamento delle procedure di reclutamento previste dall'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo n. 62/2024, l'Istituto nazionale della previdenza sociale è autorizzato a conferire incarichi per prestazioni professionali, anche su base convenzionale con altre pubbliche amministrazioni, a medici e figure professionali appartenenti alle aree psicologiche e sociali, nel limite di spesa di 16 milioni di euro per l'anno 2025.

Per le finalità di cui al comma 231 l'autorizzazione di spesa per le spese di funzionamento di cui all'articolo 9, comma 7, secondo periodo, del decreto legislativo n. 62/2024 è incrementata di 4 milioni di euro per l'anno 2025.

L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo n. 62/2024 è ridotta di 20 milioni di euro per l'anno 2025.

1. La riforma in materia di disabilità

La disposizione in commento si colloca nel quadro della riforma in materia di disabilità, con l'esplicito obiettivo di contribuire alla sua relativa attuazione.

La prima tappa del percorso è stata, come noto, definita dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che ha previsto, fra i vari obiettivi strategici, anche la realizzazione di una riforma delle normative sulle disabilità, al fine di perseguire la deistituzionalizzazione e la promozione dell'autonomia delle persone con disabilità.

Infatti, il regolamento sulle disposizioni comuni per l'assegnazione dei fondi dell'Unione, fra i quali rientra il PNRR, ha obbligato gli Stati membri a soddisfare le c.d. condizioni abilitanti ⁽¹⁾ ed una di esse ha richiesto l'esistenza di un quadro normativo nazionale per garantire l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, siglata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata in Italia con la legge n. 18/2009.

In tale contesto, la legge delega n. 227/2021 ha pertanto rappresentato una prima attuazione delle riforme previste dalla Missione 5 *Inclusione e Coesione*, Componente 2 *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore* del PNRR.

In attuazione della delega, il decreto legislativo n. 62/2024 ⁽²⁾, pur lasciando inalterate le provvidenze economiche, sociali e lavorative già previste dalla legge n. 104/1992, ha rimodulato, in parte, il concetto di disabilità ed ha disciplinato *ex novo* il procedimento per il riconoscimento della condizione, prevedendo un'unica procedura attraverso la quale operare le valutazioni sulla persona nella sua totalità in relazione alle singole forme di menomazioni ⁽³⁾.

Sul piano terminologico, il decreto legislativo n. 62/2024, articolo 4, ha previsto, a decorrere dalla propria entrata in vigore, che, da un lato, la condizione di disabilità subentri al concetto di handicap e, dall'altro lato, che la connotazione di gravità sia sostituita dal riferimento al sostegno elevato o molto elevato.

Per effetto delle modifiche apportate alla legge n. 104/1992, articolo 3, in particolare, la condizione di minorazione fisica costituisce un presupposto della disabilità ma non è sufficiente a configurarne la sua completa esistenza: a tali fini è

⁽¹⁾ C. SCORRETTI, *La definizione medico legale di "disabilità" ai sensi della legge 22 dicembre 2021, n. 227*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale e del Diritto in Campo Sanitario*, 2022, n. 2, p. 323 ss.

⁽²⁾ Sul punto, V. FALABELLA, M.P. MONACO, *Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità: una "rivoluzione copernicana"*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 20.

⁽³⁾ D. MESITI, *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Giuffrè, 2024, p. 492.

necessario che la detta minorazione fisica ostacoli la piena ed effettiva partecipazione della persona nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri. Dunque, la disabilità corrisponde a quella condizione di svantaggio sociale determinato dalla impossibilità di conformarsi alle comuni condizioni di vita di un soggetto normale in relazione all'età, al sesso ed ai fattori socio-culturali dell'individuo, dovuta alle conseguenze che la minorazione fisica o psichica ha causato nel soggetto portatore ⁽⁴⁾.

1.1. La valutazione di base e la composizione delle unità competenti

La valutazione tradizionalmente demandata alla Commissione per l'accertamento dell'handicap è stata indirizzata ad una valutazione medico sociale, più che medico legale.

Il giudizio, infatti, è stato orientato a tenere conto, oltre che delle condizioni fisiche in cui la persona disabile si trova, anche della realtà di vita in cui la stessa opera, del contesto delle relazioni sociali che intrattiene e delle esigenze specifiche che l'individuo ha nell'ambito relazionale globale in cui quotidianamente vive ⁽⁵⁾.

Proprio per tale ragione, la composizione della Commissione ha visto figurare anche un operatore sociale ed un esperto nei casi da esaminare.

Ciò, nella chiara prospettiva secondo cui la condizione della persona portatrice di handicap assume un pieno rilievo giuridico, generato dalla pulsione della legislazione ordinaria verso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al raggiungimento di una eguaglianza formale tra i cittadini ⁽⁶⁾.

Tale tendenza verso un apprezzamento in concreto è stata significativamente implementata per il tramite del decreto legislativo n. 62/2024, come modificato dalla legge n. 15/2025.

Tra i punti chiave, infatti, v'è stata l'introduzione di una valutazione di base e multidimensionale, ossia un sistema di valutazione che non si limita a considerare solo l'aspetto medico, ma anche quello sociale, psicologico e ambientale ⁽⁷⁾.

Il possibile sviluppo della valutazione di base è, poi, quello della predisposizione di un progetto di vita individuale, ossia lo sviluppo di progetti di vita personaliz-

⁽⁴⁾ Ivi, p. 493.

⁽⁵⁾ Ivi, p. 495.

⁽⁶⁾ Cass. 15 settembre 2021, n. n. 24953.

⁽⁷⁾ R. STAIANO, *Manuale pratico per invalidità civile, inabilità, disabilità e persone non autosufficienti*, Maggioni, 2025, p. 379.

zati, che tengano conto di aspirazioni, esigenze e potenzialità individuali, da elaborarsi in collaborazione con la persona disabile e con il supporto di professionisti.

La valutazione di base è il procedimento per il riconoscimento della condizione di disabilità, che comprende gli accertamenti e l'individuazione dell'invalidità civile, cecità, sordocecità e sordità civile.

Essa è destinata ad essere gestita esclusivamente dall'Inps, su tutto il territorio nazionale, a partire dal 1° gennaio 2027.

Prima di questa data, ai sensi del decreto legislativo n. 62/2024, articolo 33, è stata avviata una sperimentazione della nuova modalità di valutazione, relativa ad una serie di Province italiane, dapprima previste dal decreto-legge n. 71/2024, articolo 9, comma 1, e, poi, estese, con decorrenza dal 30 settembre 2025, in virtù delle previsioni contenute nel decreto-legge n. 202/2024, articolo 19-*quater*. Per effetto della novella, in particolare, la legge n. 104/1992, articolo 4, disciplina le unità di valutazione di base, presiedute da un medico dell'Inps specializzato in medicina legale ⁽⁸⁾, composte di due medici nominati dall'Inps, di un componente individuato in relazione alle specifiche condizioni di disabilità oggetto della valutazione e di una sola figura professionale appartenente alle aree psicologiche e sociali, integrate con un professionista sanitario in rappresentanza, rispettivamente, dell'Associazione nazionale dei mutilati ed invalidi civili (ANMIC), dell'Unione italiana ciechi e degli ipovedenti (UICI), dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti (ENS) e dell'Associazione nazionale delle famiglie e delle persone con disabilità intellettiva e disturbi del neurosviluppo (ANFFAS).

La valutazione di base è definita con la partecipazione di almeno tre componenti, al cui numero può concorrere anche il professionista sanitario in rappresentanza delle associazioni di categoria, se presente. In caso di parità di voti, il voto del presidente di Commissione vale doppio.

Ai sensi del decreto legislativo n. 62/2024, articolo 9, comma 6, l'Inps per il triennio 2024-2026, è stato conseguentemente autorizzato, con incremento della propria dotazione organica, a bandire ed assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, mediante procedure concorsuali pubbliche, per titoli ed esami, anche mediante scorrimento di vigenti graduatorie di concorsi pubblici e mediante bandi di mobilità, 1.069 unità di personale da inquadrare nell'Area dei Medici di primo livello per l'assolvimento delle funzioni medico-legali di propria competenza ⁽⁹⁾, con correlativa autorizzazioni di spesa.

⁽⁸⁾ O, in caso di indisponibilità, da un medico con altra specializzazione che abbia svolto attività per almeno tre anni in organi di accertamento dell'Inps in materia assistenziale o previdenziale.

⁽⁹⁾ Oltre ad assumere, sempre con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, 142 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nell'Area dei Funzionari amministrativi e 920

Una volta ricevuto il certificato di valutazione di base, la persona con disabilità, o chi ne fa le veci, può poi avviare il procedimento per l'elaborazione del progetto di vita individuale, personalizzato o partecipato, il quale rappresenta uno strumento fondamentale per garantire il loro benessere e la loro inclusione sociale ⁽¹⁰⁾.

È questo il compito della Commissione di valutazione multidimensionale, i cui componenti, ai sensi del decreto legislativo n. 62/2024, articolo 24, sono: a) la persona con disabilità; b) l'esercente la responsabilità genitoriale, il tutore o l'amministratore di sostegno, se dotato di poteri; c) la persona di supporto, ai sensi del decreto legislativo n. 62/2024, articolo 22, se nominato dall'interessato; d) un assistente sociale, un educatore o un altro operatore dei servizi sociali territoriali; e) uno o più professionisti sanitari designati dall'azienda sanitaria o dal distretto sanitario con il compito di garantire l'integrazione socio-sanitaria, di cui uno assume la funzione di coordinatore dell'unità di valutazione multidimensionale; f) un rappresentante dell'istituzione scolastica nei casi di cui al decreto legislativo n. 66/2017, articolo 6; g) ove necessario, un rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità; h) il medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta della persona con disabilità.

2. Le disposizioni in commento

Proprio nell'ambito della riforma della disabilità, dunque, le disposizioni in commento hanno parallelamente autorizzato l'Inps a conferire incarichi per prestazioni professionali, anche su base convenzionale con altre pubbliche amministrazioni, a medici e figure professionali appartenenti alle aree psicologiche e sociali.

Tale esigenza, dunque, è sorta rispetto alla realizzazione della fase di sperimentazione ed in attesa del completamento delle procedure di reclutamento.

Nelle more dell'espletamento di queste ultime, infatti, si è reso immediatamente necessario comporre le unità di valutazione di base ed il legislatore vi ha così posto rimedio, nel limite di spesa di 16 milioni di euro per l'anno 2025.

Rispetto alla forma negoziale indicata dalla legge, ossia quella dell'incarico per prestazione professionale, sorge, tuttavia, più di un dubbio.

Chiaramente, la legge n. 207/2024 ha dovuto fronteggiare delle esigenze di disponibilità di personale che giammai avrebbero potuto essere soddisfatte tramite il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, poiché, anche

unità di personale non dirigenziale da inquadrare nell'Area dei Funzionari sanitari del Comparto Funzioni Centrali.

⁽¹⁰⁾ R. STAIANO, *op. cit.*, p. 400.

per la relativa instaurazione, la scelta avrebbe dovuto postulare l'esperimento di procedure selettive, con tutti i correlativi tempi di espletamento.

Resta tuttavia il rilievo che la normativa in commento ha legittimato il ricorso a forme di lavoro autonomo presso una PA, nonostante le caratteristiche dell'impiego presentino già *in nuce* i tratti caratteristici della subordinazione, tanto vero che, come già visto in precedenza, il decreto legislativo n. 62/2024, articolo 9, comma 6, ha previsto a regime, l'instaurazione di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Tale problematica, comunque, è suscettibile di essere superata, nella misura in cui il decreto legislativo n. 62/2024, articolo 9, comma 4, comunque ha disposto, a regime, che, al fine di garantire la semplificazione e razionalizzazione, l'Inps, sulla base delle risorse disponibili a legislazione vigente, può anche stipulare apposite convenzioni con le regioni per avvalersi delle risorse strumentali e organizzative delle aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere, necessarie allo svolgimento dei procedimenti di valutazione di base.

Dunque, la legge n. 207/2024, articolo 1, comma 231, dovrà essere preferibilmente interpretata dall'Inps nel senso che il conferimento degli incarichi professionali, necessari per rendere operativa la sperimentazione, avvenga per il tramite delle convenzioni, così avvalendosi delle risorse delle ASL.

Altro problema è, invece, quello della portata dell'autorizzazione.

Dopo la legge n. 207/2024, infatti, come precedentemente osservato, l'area territoriale della sperimentazione ⁽¹¹⁾ è stata ampliata ⁽¹²⁾ per effetto della previsione contenuta nel decreto-legge n. 202/2024, articolo 19-*quater*.

Sorge quindi il dubbio di verificare se l'Inps potrà fare ricorso al conferimento di incarichi di collaborazione professionale anche per tali territori, laddove al 30 settembre 2025 emerga ugualmente la necessità di sopperire al mancato esaurimento delle procedure di reclutamento con contratto subordinato a tempo indeterminato.

Su questo versante, nessun problema sussiste su un piano meramente astratto, nel senso che, anche in difetto di una norma di coordinamento, nulla vieta che l'Inps possa avvalersi del medesimo strumento legislativo per realizzare la composizione anche delle ulteriori unità di valutazione di base operative a livello sperimentale.

Il problema, piuttosto, riguarda la copertura finanziaria, essendo essa comunque ristretta ai limiti di spesa e di funzionamento, come stabiliti dalla stessa legge n. 207/2024, articolo 1, commi 231, 232 e 233.

⁽¹¹⁾ Originariamente circoscritta ai territori provinciali di Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste.

⁽¹²⁾ Ai territori provinciali di Alessandria, Lecce, Genova, Isernia, Macerata, Matera, Palermo, Teramo, Vicenza, Trento ed Aosta.

Questione che, evidentemente, dovrà all'occorrenza essere risolta con nuove risorse finanziarie e nuove coperture di spesa, perlomeno per l'anno 2026.

3. Bibliografia essenziale

FALABELLA V., MONACO M.P. (2024), [*Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità: una "rivoluzione copernicana"*](#), in [*Boll. ADAPT, n. 20*](#)

MESITI D. (2024), *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Giuffrè

SCORRETTI C. (2022), *La definizione medico legale di "disabilità" ai sensi della legge 22 dicembre 2021, n. 227*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale e del Diritto in Campo Sanitario*, n. 2, pp. 323-344

STAIANO R. (2025), *Manuale pratico per invalidità civile, inabilità, disabilità e persone non autosufficienti*, Maggioli

Fondo *caregiver*

di Stefania Cazzato

Abstract – Il presente contributo è focalizzato sulle nuove disposizioni in materia di Fondo *caregiver*.

Abstract – This contribution is focused on the Caregiver Fund.

Sommario: 1. Il fondo *caregiver*. – 2. I servizi socio-assistenziali. – 3. Il decreto interministeriale 30 dicembre 2024.

1. Il fondo *caregiver*

L'articolo 1, comma 235, della legge n. 207/2024 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre 2024, n. 305 (legge finanziaria 2025), modifica l'articolo 1, comma 334, della legge n. 178/2020, aggiungendo, in fine, i seguenti periodi: «Le risorse del fondo di cui al primo periodo del presente comma, fino all'adozione degli interventi legislativi ivi previsti, sono destinate alle medesime finalità del Fondo per le non autosufficienze, di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali nelle aree di cui all'articolo 1, comma 162, lettere a), b) e c), della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Per l'attuazione della previsione di cui al secondo periodo il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le necessarie variazioni di bilancio».

Per effetto della suddetta modifica, l'articolo 1, comma 334, della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021) risulta così modificato: «È istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo, con una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale svolta dal caregiver familiare, come definito dal comma 255 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Le risorse del fondo di cui al primo periodo del presente comma, fino all'adozione degli interventi legislativi ivi previsti, sono

destinate alle medesime finalità del Fondo per le non autosufficienze, di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali nelle aree di cui all'articolo 1, comma 162, lettere a), b) e c), della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Per l'attuazione della previsione di cui al secondo periodo il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le necessarie variazioni di bilancio».

Il legislatore, dunque, pur confermando l'istituzione del Fondo destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del *caregiver* familiare, data la mancata attuazione degli interventi previsti, destina le relative risorse al Fondo per le non autosufficienze.

In vero, manca a tutt'oggi una disciplina organica della figura del *caregiver* familiare. Sebbene trattasi di una figura di rilievo sociale emergente ⁽¹⁾, essa compare in diverse disposizioni legislative, aventi carattere per così dire sparso. Di tanto si cercherà di dare conto, in questo contributo, senza alcuna pretesa di esaustività.

Il primo riconoscimento ufficiale del ruolo di *caregiver* familiare si ha con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017, articolo 1, commi 254-256), ove la figura del *caregiver* familiare viene definita all'articolo 1, comma 255, come «la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ La legge n. 18/2009, di ratifica della convenzione ONU del 2006, sui diritti delle persone con disabilità, con relativo Protocollo Opzionale, ha istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, che ha il compito di promuovere l'attuazione della Convenzione in raccordo con il Comitato interministeriale sui diritti umani (CIDU)-

⁽²⁾ Per approfondimenti, si consulti il dossier n. 141 del 25 febbraio 2021 della Camera dei Deputati – Servizio Studi, *La figura del caregiver familiare nell'ordinamento italiano*; sempre per approfondimenti, si veda il dossier n. 135 dell'8 novembre 2021 della Camera dei Deputati – Servizio Studi – Dipartimento Affari Sociali, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*-

La stessa legge di bilancio 2018 (articolo 1, comma 254) istituiva il Fondo per il *caregiver* familiare, destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare. La dotazione iniziale del Fondo per gli anni 2018, 2019 e 2020 ammontava a 20 milioni di euro per ciascun anno. Il finanziamento tuttavia non si rivelava immediatamente utilizzabile stante il mancato completamento dell'iter parlamentare di approvazione del disegno di legge contenente norme per il riconoscimento ed il sostegno del *caregiver* familiare.

La finalità del Fondo veniva rivista ad opera del decreto-legge n. 86/2018, convertito nella legge n. 97/2018 (articolo 3, comma 4, lettera f), ove si prevedeva che fosse destinato alla copertura finanziaria di interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare e non più, quindi, alla copertura finanziaria di interventi legislativi.

Infine, con la legge di bilancio per l'anno 2024, legge n. 213/2023, articolo 1, comma 212, il ridetto Fondo è stato soppresso essendo stato abrogato il comma 254 dell'articolo 1 della legge n. 205/2017, a decorrere dal 1° gennaio 2024.

Nel contempo, la legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020, articolo 1, comma 334) ha istituito, come si è visto, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un nuovo Fondo per i *caregivers* familiari, con una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale svolta dal *caregiver* familiare.

Con la stessa decorrenza, la medesima norma (articolo 1, commi 210-216, legge n. 213/2023) istituisce il Fondo Unico per l'inclusione delle persone con disabilità, con la dichiarata finalità di assicurare un'efficiente programmazione delle politiche per l'inclusione delle persone con disabilità. Le risorse, pari a 231,8 milioni di euro, sono destinate, tra l'altro, a finanziare iniziative collegate al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare (comma 213, lettera f).

Nel Fondo unico confluiscono i Fondi per la disabilità iscritti nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, cioè: il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità; il Fondo per l'assistenza all'autonomia ed alla comunicazione degli alunni con disabilità; il Fondo per il sostegno del ruolo di cura ed assistenza del *caregiver* familiare; il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia.

Nel 2020, considerata la situazione di profondo disagio sociale ed economico derivante dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, è stato emanato il decreto 27 ottobre 2020 che ha provveduto al riparto alle Regioni di 44,4 milioni di euro complessivi per il 2018 e il 2019 e di 23,8 milioni di euro per il 2020, destinati a

interventi diretti di sollievo e di sostegno per i *caregivers* familiari, nell'ambito della più ampia programmazione di integrazione sociosanitaria e della non autosufficienza, dando priorità ai *caregivers* di persone con disabilità gravissima, ai *caregivers* di coloro che non hanno potuto accedere alle strutture residenziali a causa della normativa emergenziale e a favorire la deistituzionalizzazione.

Parimenti, i successivi decreti del Ministro per le disabilità 28 gennaio 2021 e 17 ottobre 2022 dettano criteri e modalità di utilizzo delle risorse del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del *caregiver* familiare, rispettivamente, per gli anni 2021 e 2022. A seguire, il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2022, dal quale risulta che la dotazione del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del *caregiver* familiare è pari ad 25.807.485 euro per l'anno 2023.

Da ultimo, il decreto del Ministro per le disabilità 30 novembre 2023, nel dichiarato intento di «dare continuità all'azione di sostegno della figura del caregiver familiare mediante utilizzo del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del caregiver familiare iscritto nel Bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri», stabilisce che le risorse siano destinate alle Regioni per il successivo trasferimento agli ambiti territoriali per interventi di sollievo e sostegno al *caregiver*, dando priorità, anche in questo caso, a: a) *caregiver* di persone in condizione di disabilità gravissima; b) programmi di accompagnamento finalizzati alla deistituzionalizzazione ed al ricongiungimento del *caregiver* con la persona assistita. Infine, un cenno merita il decreto legislativo n. 29/2024 del 15 marzo 2024, il quale, all'articolo 39, si occupa dei *caregivers* familiari, riconoscendo il valore sociale ed economico per l'intera collettività dell'attività di assistenza e cura non professionale e non retribuita dai medesimi prestata nel contesto familiare a favore di persone anziane e di persone anziane non autosufficienti che necessitano di assistenza continuativa anche a lungo termine per malattia, infermità o disabilità.

Con il suddetto decreto è stata data attuazione ai principi della legge delega n. 33/2023, la quale, all'articolo 5, comma 2, lettera c, con riguardo specificamente ai *caregivers* familiari, «al fine di sostenere il processo di progressivo ed equilibrato miglioramento delle condizioni di vita individuali dei caregiver familiari, comunque nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente» ha posto come obiettivi: «1) la ricognizione e la ridefinizione della normativa di settore; 2) la promozione di interventi diretti alla certificazione delle competenze professionali acquisite nel corso dell'esperienza maturata; 3) forme di partecipazione delle rappresentanze dei caregiver familiari, nell'ambito della programmazione sociale, sociosanitaria e sanitaria a livello nazionale, regionale e locale».

Tornando all'esame della disposizione di cui all'articolo 1, comma 235, della legge di bilancio 2025, si è visto che le risorse del Fondo destinato alla copertura

finanziaria di interventi legislativi per il riconoscimento dei *caregivers* familiari, stante la mancata attuazione dei suddetti interventi, vengono dal legislatore destinate al Fondo per le non autosufficienze di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge n. 296/2006 per l'erogazione dei servizi socio assistenziali nelle aree di cui all'articolo 1, comma 162, lettere *a*, *b* e *c*, della legge n. 234/2021.

Per quanto concerne il Fondo per le non autosufficienze, trattasi di un Fondo istituito dalla legge n. 296/2006 presso il Ministero della solidarietà sociale, con la finalità di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti, con finanziamenti incrementati progressivamente negli anni successivi, anche per interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, per la realizzazione di progetti di vita indipendente e per programmi di assistenza domiciliare e assistenza domiciliare integrata.

2. I servizi socio-assistenziali

I servizi socio-assistenziali richiamati dalla norma in commento sono quelli volti a promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza delle persone anziane non autosufficienti, comprese le nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane e sono erogati dagli ATS. Le aree interessate sono:

- a) assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, quale servizio rivolto a persone anziane non autosufficienti o a persone anziane con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione, che richiedono supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana caratterizzato dalla prevalenza degli interventi di cura della persona e di sostegno psico-socio-educativo anche ad integrazione di interventi di natura sociosanitaria; soluzioni abitative, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR, mediante ricorso a nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane, rafforzamento degli interventi delle reti di prossimità intergenerazionale e tra persone anziane, adattamenti dell'abitazione alle esigenze della persona con soluzioni domotiche e tecnologiche che favoriscono la continuità delle relazioni personali e sociali a domicilio, compresi i servizi di telesoccorso e teleassistenza;
- b) servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali: il pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato; un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; l'attivazione e l'organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti

del Terzo settore anche mediante gli strumenti di programmazione e progettazione partecipata secondo quanto previsto dal Codice del terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117/2017, nonché sulla base delle esperienze di prevenzione, di solidarietà intergenerazionale e di volontariato locali;

- c) servizi sociali di supporto per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l'impiego del territorio, e l'assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti.

In definitiva, i livelli essenziali delle prestazioni sociali sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate finalizzati a garantire – con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale – qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità (legge di bilancio 2022, articolo 1, comma 159 ss.). Gli ambiti territoriali sociali (ATS) vengono individuati quali sedi dedicate alla programmazione, coordinamento, realizzazione e gestione degli interventi utili al raggiungimento dei LEPS.

Inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), previa intesa in sede di Conferenza unificata, provvederà a definire strumenti e modelli di supporto, utilizzabili su tutto il territorio nazionale, diretti a realizzare gli interventi, le attività e i programmi di formazione professionale nonché i progetti formativi a favore dei familiari delle persone anziane non autosufficienti.

3. Il decreto interministeriale 30 dicembre 2024

Un cenno merita il decreto interministeriale 30 dicembre 2024, adottato dal Ministro per le disabilità, in sinergia con il Ministero dell'economia e finanze e con quello del lavoro e delle politiche sociali, il quale ha previsto criteri e modalità di riparto della quota parte di 30 milioni di euro del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità per finanziare interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico delle attività di cura non professionale del *care-giver* familiare per l'anno 2024. Con comunicato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 7 maggio 2025, n. 104, sono stati, infine, dettati i criteri e le modalità di riparto della quota parte di 30 milioni di euro del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità per finanziare interventi da parte delle Regioni, le quali hanno 3 mesi di tempo per inoltrare richiesta di risorse. Tale termine scadrà, quindi, il 7 agosto 2025 ⁽³⁾.

⁽³⁾ D.m. 30 dicembre 2024.

In conclusione di questa breve disamina, si evidenzia che le risorse finanziarie vengono destinate dal legislatore agli Ambiti Sociali Territoriali che li impiegheranno a favore degli anziani non autosufficienti. Non dunque direttamente ai *caregivers* familiari, almeno fino a quando, dopo varie legislature, non verrà approvata una specifica disposizione in loro favore.

Salute mentale e sostenibilità finanziaria. Nuove risorse per il bonus psicologico

di Francesca Nardelli

Abstract – L’art. 1, comma 344, della l. n. 207/2024 prevede un incremento progressivo delle risorse per il bonus psicologico con un aumento a partire dal 2025. L’obiettivo è ampliare l’accesso ai servizi psicoterapeutici, estendendo i benefici anche a chi non è in possesso di una diagnosi clinica. Tuttavia, la sostenibilità finanziaria e l’efficacia del provvedimento sollevano alcune criticità.

Abstract – Art. 1, § 344, of Act No. 207/2024 provides for a progressive increase in funding for the psychological bonus, starting from 2025. The aim is to expand access to psychotherapeutic services, extending benefits even to those without a clinical diagnosis. However, the financial sustainability and effectiveness of the measure raise some concerns.

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Evoluzione della misura. – 3. Analisi dell’intervento. – 4. Alcune osservazioni.

1. Considerazioni introduttive

Il comma 344 dell’articolo 1, legge n. 207/2024, che modifica l’articolo 1-*quater*, terzo comma, del decreto-legge n. 228/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 15/2022, prevede un incremento delle risorse destinate al finanziamento del bonus psicologico. La disposizione mantiene fermo l’importo di 8 milioni di euro per il 2024, ma prevede un incremento progressivo delle risorse per gli anni successivi, fissando il limite di 9,5 milioni nel 2025, 8,5 milioni nel 2026 e 9 milioni nel 2027. A partire dal 2028, si prevede un ritorno all’importo originario di 8 milioni annui.

Questa misura è destinata a supportare le persone in condizioni di disagio psicologico, ansia, depressione e stress, ma anche ad ampliare l’accesso ai servizi di psicoterapia, inclusi quelli rivolti a minori e adulti con disturbi neuropsichiatrici e del neurosviluppo. Nonostante la crescita delle risorse, la disposizione solleva

alcune questioni relative alla sostenibilità e alle modalità della copertura finanziaria, che saranno analizzate oltre.

2. Evoluzione della misura

Il bonus psicologico ha avuto origine con l'articolo 1-*quater* del decreto-legge n. 228/2021, successivamente convertito dalla legge n. 15/2022. Tale misura è stata concepita come parte di un più ampio programma volto a potenziare i servizi sanitari delle Regioni e delle Province autonome, con un focus specifico sull'assistenza distrettuale, domiciliare e territoriale.

La crescente vicinanza delle istituzioni a tali esigenze ha assunto concretezza nel 2022, quando si è assistito ad un incremento del finanziamento inizialmente previsto che da 10 milioni di euro ha raggiunto i 25 milioni di euro.

Per l'anno 2023, il contributo è stato ulteriormente incrementato di 5 milioni di euro, con un limite massimo di spesa fissato a 8 milioni di euro per l'anno 2024, rafforzando l'impegno istituzionale a livello nazionale rispetto alla delicata tematica. Si tratta di uno sforzo che riflette una rinnovata attenzione alla psicologia e al benessere mentale, temi divenuti oramai cruciali in un periodo storico segnato dalla crisi pandemica e dalle sue conseguenze a lungo termine sulla salute psicologica degli individui. Non si tratta esclusivamente di una risposta a necessità cliniche, ma di un approccio che mira a sostenere il benessere psicologico ampiamente inteso, mirando a prevenire e ridurre il disagio psicosociale attraverso l'accesso facilitato a percorsi terapeutici. Il finanziamento destinato al bonus psicologico è quindi un segnale significativo dell'evoluzione delle politiche pubbliche in materia di salute mentale che riconoscono la necessità di interventi di supporto non solo a livello individuale, ma anche collettivo, affrontando problematiche legate a eventi traumatici, stress, ansia e altre difficoltà emotive che non sempre si manifestano in disturbi clinici evidenti.

3. Analisi dell'intervento

L'incremento delle risorse risponde alla crescente necessità di supporto da parte della popolazione, soprattutto alla luce dell'impatto psicologico delle recenti crisi sanitarie, sociali ed economiche.

In ordine ai beneficiari, l'articolo 1-*quater*, terzo comma, del decreto-legge n. 228/2021 ha previsto l'accesso al bonus non solo in favore di coloro cui è stato diagnosticato un disturbo psicologico specifico, ma anche di chi attraversa situazioni di disagio psicologico di natura transitoria o comunque meno grave, come ansia, stress o difficoltà legate ad eventi traumatici. In tal modo, la misura si

configura come una risposta flessibile e inclusiva, in grado di adattarsi alle varie forme di disagio psicologico che non sempre si traducono in una diagnosi clinica. Sebbene si tratti di un approccio maggiormente preventivo e di cura del benessere psicologico, in verità l'estensione della platea dei beneficiari impone di fronteggiare alcune sfide; tra queste, quella di definire con maggiore precisione le modalità di accesso, evitando che l'indiscriminata erogazione dei fondi possa comportare una gestione inefficace delle risorse.

Tornando all'analisi dell'intervento normativo, l'incremento delle risorse viene garantito attraverso la riduzione del Fondo per le esigenze urgenti ed indifferibili, come previsto dall'articolo 1, comma 200, della legge n. 190/2014, successivamente rifinanziato dal comma 884 dell'articolo 1, legge n. 207/2024. Di fatto, il bonus consiste in un contributo *pro capite* fino a un massimo di 1.500 euro per accedere a servizi di psicoterapia presso specialisti privati regolarmente iscritti all'albo. L'importo eventualmente riconosciuto, infatti, è parametrato alle diverse fasce Isee il cui tetto massimo, onde fruire del bonus, è pari a 50.000 euro.

4. Alcune osservazioni

L'aumento delle risorse destinate al bonus psicologico, sebbene sia da guardare con favore, solleva alcune criticità che non possono essere ignorate. La copertura finanziaria, che prevede l'utilizzo di risorse già esistenti, rischia, come poc'anzi accennato, di compromettere la sostenibilità dell'intervento nel lungo periodo creando un potenziale squilibrio nei finanziamenti destinati ad altre emergenze. Inoltre, la misura potrebbe non garantire un accesso equo ai benefici su tutto il territorio nazionale e potrebbe risultare insufficiente per soddisfare le reali necessità della popolazione, con particolare riferimento a coloro che si trovano al di fuori delle fasce Isee o che necessitano di trattamenti terapeutici a lungo termine. Sotto questo aspetto, la previsione di un sistema di monitoraggio avrebbe probabilmente contribuito a garantire l'efficacia complessiva dell'intervento.

Imposta sostitutiva sui premi di produttività

di Federica Stamerra

Abstract – La disposizione prevede una riduzione dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sul reddito delle persone fisiche per gli emolumenti relativi ai premi di produttività e alla componente della retribuzione relativa alla partecipazione agli utili. Il contributo ne analizza questioni critiche ed elementi applicativi.

Abstract – The provision provides for a reduction in the substitute tax rate on personal income for remuneration related to productivity bonuses and the portion of compensation linked to profit-sharing. The contribution analyses critical issues and application aspects.

Sommario: 1. Gli incentivi ai premi di produttività e alla partecipazione agli utili. – 2. Le somme escluse dall'applicazione dell'imposta sostitutiva. – 3. I profili applicativi. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Gli incentivi ai premi di produttività e alla partecipazione agli utili

Il percorso di defiscalizzazione dei premi di produttività, rafforzato con la previsione di un'imposta sostitutiva sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali per i premi di risultato collegati ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, misurabili e verificabili sulla base di criteri definiti con decreto ministeriale nonché per le somme erogate a titolo di partecipazione agli utili ⁽¹⁾, ha subito un ulteriore impulso con la disposizione di cui al comma 385 della legge di bilancio per l'anno 2025 ⁽²⁾, che conferma per gli anni 2025, 2026 e 2027 quanto già disposto dall'articolo 1,

(1) Sul punto, si veda per tutti M. SQUEGLIA, *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale "socialmente utile" e della produttività partecipata*, in *ADL*, 2017, n. 2, I, p. 383 ss.

(2) Si segnala, tuttavia, un'incongruenza sul piano lessicale, poiché il riferimento ai "premi di produttività" è parzialmente errato in quanto incompleto. La disposizione di riferimento, infatti, consente l'applicazione dell'aliquota sostitutiva sia ai premi di produttività, sia alle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa.

comma 63, della legge n. 197/2022 per l'anno 2023 e dall'articolo 1, comma 18, della legge n. 213/2023 per l'anno 2024 ⁽³⁾.

Difatti, l'aliquota prevista dall'articolo 1, comma 182, della legge n. 208/2015 ⁽⁴⁾ è stata ridotta dal 10 al 5%, pur mantenendo le limitazioni già vigenti ⁽⁵⁾ – ossia, il campo di applicazione al solo lavoro privato, la necessaria previsione di premi e somme nei contratti collettivi applicati ⁽⁶⁾, la possibilità per il lavoratore di rinunciare al regime fiscale alternativo ⁽⁷⁾, il limite (previsto solo per i premi) di 3.000 euro lordi annui ⁽⁸⁾ e il limite reddituale relativo all'anno precedente a quello di percezione degli emolumenti in oggetto pari a un massimo di 80.000 euro ⁽⁹⁾ – confermando la direzione intrapresa dal legislatore per favorire la partecipazione dei lavoratori ai risultati economici dell'impresa ⁽¹⁰⁾. Il significato da

⁽³⁾ Si veda anche M.R. GHEIDO, *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in *DPL*, 2025, n. 3, p. 158 ss.; S. SPATTINI, [Legge di Bilancio 2025: novità e conferme dei vantaggi fiscali per il welfare aziendale](#), in *Boll. ADAPT*, 2025, n. 1; cfr. circ. AE 7 marzo 2024, n. 5/E, in merito alla previsione di cui alla l. n. 213/2023.

⁽⁴⁾ Trattasi, in realtà, di una misura introdotta già in precedenza in forma provvisoria, divenendo progressivamente una componente «strutturale del sistema» (in tal senso, si veda la circ. AE 15 giugno 2016, n. 28/E). Sull'incongruenza dell'ennesima reiterazione temporalmente limitata, si veda G. MARIANETTI, M. MASNATA, *Produttività e welfare aziendale: ancora misure non strutturali*, in *Il Fisco*, 2024, n. 45, p. 4181 ss.

⁽⁵⁾ In merito al raccordo con il d.lgs. n. 192/2024, si veda anche G. MARIANETTI, M. MASNATA, *Modifiche alla tassazione del lavoro dipendente in attesa di una revisione strutturale*, in *Il Fisco*, 2025, n. 2, p. 109 ss.; sulla normativa vigente prima della modifica, si veda A. MONDINI, *Remote working e regimi fiscali dei redditi di lavoro*, in *LG*, 2023, n. 8-9, p. 852, e risposta AE 14 aprile 2023, n. 296.

⁽⁶⁾ Si veda l'art. 1, comma 187, della l. n. 208/2015.

⁽⁷⁾ Ovvero anche di sostituire le erogazioni in parola con somme relative al pagamento delle utenze domestiche, in caso di previsione del contratto aziendale o di quello territoriale: sul punto, si veda C. GAROFALO, *Gli incentivi nel "Decreto lavoro"*, in *LG*, 2023, n. 11, p. 1010.

⁽⁸⁾ Limite aumentato a 4.000 euro per le imprese che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro in base a contratti collettivi, territoriali o aziendali, stipulati entro il 24 aprile 2017 e ancora vigenti.

⁽⁹⁾ Si veda l'art. 1, comma 186, della l. n. 208/2015.

⁽¹⁰⁾ Non si tratta di una forma di partecipazione all'impresa, ma soltanto agli utili della stessa: il d.m. lavoro 16 maggio 2016 precisa che «ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 1, comma 182, della legge n. 208 del 2015, per somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa si intendono gli utili distribuiti ai sensi dell'articolo 2102 del codice civile», quindi il campo di applicazione può limitarsi semplicemente ad una delle forme di retribuzione previste dall'art. 2099 c.c. Il riferimento alla partecipazione si rinviene, invece, all'art. 1, comma 189, laddove è prevista

attribuire al termine “partecipazione” è quello di «coinvolgimento attivo nei processi di innovazione, realizzando incrementi di efficienza, produttività e di miglioramento della qualità della vita e del lavoro» ⁽¹¹⁾.

2. Le somme escluse dall'applicazione dell'imposta sostitutiva

L'imposta sostitutiva – anche come rideterminata a seguito della modifica normativa in commento – non si applica alle somme e ai valori di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (TUIR) e, più precisamente a:

- contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge;
- contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore ad enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in conformità a disposizioni dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, o di regolamento aziendale, iscritti all'Anagrafe dei fondi sanitari integrativi istituita con il decreto del Ministero della salute 31 marzo 2008, che operino secondo il principio di mutualità e solidarietà tra gli iscritti, per un importo non superiore complessivamente a 3.615,20 euro (comprensivo dei contributi di assistenza sanitaria versati ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera *e-ter*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986);
- somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro nonché quelle in mense organizzate direttamente dal datore di lavoro o gestite da terzi;
- prestazioni sostitutive delle somministrazioni di vitto fino all'importo complessivo giornaliero di 4 euro aumentato a 8 euro nel caso in cui le stesse siano rese in forma elettronica;

una misura premiale nella forma dell'incremento della soglia massima agevolabile. Anche in questo caso, il riferimento interpretativo è dato dal d.m. lavoro 16 maggio 2016, che all'art. 4 precisa come i contratti collettivi, ai fini del riconoscimento dell'incremento, debbano prevedere «strumenti e modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro da realizzarsi attraverso un piano che stabilisca, a titolo esemplificativo, la costituzione di gruppi di lavoro nei quali operano responsabili aziendali e lavoratori finalizzati al miglioramento o all'innovazione di aree produttive o sistemi di produzione e che prevedano strutture permanenti di consultazione e monitoraggio degli obiettivi da perseguire e delle risorse necessarie nonché la predisposizione di rapporti periodici che illustrino le attività svolte e i risultati raggiunti». Il secondo comma è emblematico, poiché precisa in modo categorico che «non costituiscono strumenti e modalità utili ai fini di cui al comma 1 i gruppi di lavoro di semplice consultazione, addestramento o formazione».

⁽¹¹⁾ Circ. AE 29 marzo 2018, n. 5/E.

- indennità sostitutive delle somministrazioni di vitto corrisposte agli addetti ai cantieri edili, ad altre strutture lavorative a carattere temporaneo o ad unità produttive ubicate in zone dove manchino strutture o servizi di ristorazione fino all'importo complessivo giornaliero di 5,29 euro;
- prestazioni di servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti, anche se affidate a terzi, ivi compresi gli esercenti servizi pubblici;
- somme erogate o rimborsate alla generalità o a categorie di dipendenti dal datore di lavoro o le spese da quest'ultimo direttamente sostenute, volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente e dei familiari a carico;
- compensi reversibili;
- utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari a carico per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto (deducibili per un ammontare complessivo non superiore al 5 per mille *ex* articolo 100, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986);
- somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari a carico, dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari;
- somme e le prestazioni erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti a carico;
- contributi e i premi versati dal datore di lavoro a favore della generalità dei dipendenti o di categorie di dipendenti e dei loro familiari a carico per prestazioni, anche in forma assicurativa, aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana *ex* articolo 2, comma 2, lettera *d*, n. 1 e n. 2, decreto del Ministero della salute 27 ottobre 2009, o aventi per oggetto il rischio di gravi patologie;
- valore delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti per un importo non superiore complessivamente nel periodo d'imposta a «lire 4 milioni» ⁽¹²⁾ a condizione che non siano riacquistate dalla società emittente o dal datore di lavoro o comunque cedute prima che siano trascorsi almeno tre anni dalla

⁽¹²⁾ Tale importo, che necessiterebbe di aggiornamento rispetto alla conversione in euro, è comunque limitato al tetto massimo di cui all'art. 1, comma 182, della l. n. 208/2015.

percezione ⁽¹³⁾, limitatamente alle azioni emesse dall'impresa con la quale il contribuente intrattiene il rapporto di lavoro, nonché a quelle emesse da società che direttamente o indirettamente controllano la medesima, oppure ne sono controllate, ovvero che fanno parte del medesimo gruppo o rete d'impresе;

- somme trattenute al dipendente per oneri dovuti a titolo di spese mediche, nonché le erogazioni effettuate dal datore di lavoro in conformità a contratti collettivi o ad accordi e regolamenti aziendali a fronte delle spese sanitarie, attestata dal datore di lavoro stesso;
- mance percepite dagli impiegati tecnici delle case da gioco (croupiers) direttamente o per effetto de riparto a cura di appositi organismi costituiti all'interno dell'impresa nella misura del 25% dell'ammontare percepito nel periodo d'imposta;
- quote di retribuzione derivanti dall'esercizio, da parte del lavoratore, della facoltà di rinuncia all'accredito contributivo presso l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e le forme sostitutive della medesima, per il periodo successivo alla prima scadenza utile per il pensionamento di anzianità, dopo aver maturato i requisiti minimi secondo la vigente normativa.

Tali importi, inoltre, non concorrono a formare reddito di lavoro dipendente, anche laddove questi siano percepiti in sostituzione dei premi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione ovvero delle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa. Allo stesso modo, anche se il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati per un importo superiore a 258,23 euro nel periodo d'imposta concorre alla formazione dei redditi di lavoro dipendente, quest'ultimo non è assoggettato all'imposta sostitutiva ⁽¹⁴⁾.

Inoltre, non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente e non sono assoggettati all'imposta sostitutiva anche:

- i contributi alle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo n. 252/2005 e quelli ai sottoconti italiani di prodotti pensionistici individuali paneuropei di cui al regolamento (UE) 2019/1238, versati, per scelta del lavoratore, in sostituzione, in tutto o in parte, delle somme di cui al comma 182, anche se eccedenti i limiti indicati dall'articolo 8, commi 3 e 6, del decreto

⁽¹³⁾ Qualora le azioni siano cedute prima del predetto termine, l'importo che non ha concorso a formare il reddito al momento dell'acquisto è assoggettato a tassazione nel periodo d'imposta in cui avviene la cessione.

⁽¹⁴⁾ In tal senso, si veda l'art. 1, comma 184, della l. n. 208/2015; per le istruzioni operative, si veda la circ. AE 1° agosto 2023, n. 23/E.

legislativo n. 252/2005, o quelli indicati dalle disposizioni nazionali di attuazione del regolamento citato ⁽¹⁵⁾;

- i contributi di assistenza sanitaria di cui all'articolo 51, comma 2, lettera *a*, TUIR, versati per scelta del lavoratore in sostituzione, in tutto o in parte, delle somme di cui al comma 182, anche se eccedenti i limiti indicati dal medesimo articolo ⁽¹⁶⁾;
- il valore delle azioni di cui all'articolo 51, comma 2, lettera *g*, TUIR, ricevute, per scelta del lavoratore, in sostituzione, in tutto o in parte, delle somme di cui al comma 182, anche se eccedenti i limiti indicati dal medesimo articolo, indipendentemente dalle condizioni stabilite dallo stesso ⁽¹⁷⁾.

3. I profili applicativi

Le misure previste dall'articolo 1, commi 182-190, della legge n. 208/2015 costituiscono una forma di incentivo per il ricorso alla retribuzione premiale e alla partecipazione dei lavoratori agli utili mediante agevolazioni fiscali. In via collaterale, ricadono nelle categorie anzidette anche benefit e misure di *welfare aziendale* ⁽¹⁸⁾. Può pertanto concludersi per la ricostruzione di un disegno complessivo di riduzione del cuneo fiscale gravante sul lavoratore ⁽¹⁹⁾. Le componenti reddituali prese in considerazione, infatti, sono molteplici e attengono a diversi aspetti sia della vita professionale, sia delle voci imponibili. Perciò, nell'intreccio tra redditi

⁽¹⁵⁾ Art. 1, comma 184-*bis*, lett. *a*, della l. n. 208/2015, il quale precisa, inoltre, che tali contributi non concorrono a formare la parte imponibile delle prestazioni pensionistiche complementari ai fini dell'applicazione delle previsioni di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 252/2005 nonché ai fini dell'applicazione delle disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (UE) 2019/1238.

⁽¹⁶⁾ Art. 1, comma 184-*bis*, lett. *b*, l. n. 208/2015.

⁽¹⁷⁾ Art. 1, comma 184-*bis*, lett. *c*, l. n. 208/2015, ai sensi del quale il costo o il valore di acquisto delle azioni da computare ai fini dell'art. 68, comma 6, TUIR è pari al valore delle azioni ricevute, per scelta del lavoratore, in sostituzione, in tutto o in parte, delle somme di cui al comma 182.

⁽¹⁸⁾ In merito al “catalogo” delle opzioni a disposizione delle parti sociali, si veda F. BACCHINI, *Welfare aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. Parte generale)*, in *ADL*, 2017, n. 3, I, p. 635 ss., spec. p. 647 ss. (e, ivi, numerosi riferimenti normativi e giurisprudenziali); F. BACCHINI, *Welfare aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (II. Parte speciale)*, in *ADL*, 2017, n. 4-5, I, p. 1008 ss. Per una ricostruzione delle possibilità di sostituzione del premio di risultato con la concessione di altri benefit che rientrano nel più ampio novero del *welfare aziendale*, si veda la circ. AE n. 5/E/2018, cit.

⁽¹⁹⁾ Si veda anche, in tal senso, il d.m. lavoro 16 maggio 2016 e la circ. AE n. 28/E/2016, cit.

imponibili e non, tra benefici erogati direttamente dal datore di lavoro o conseguiti mediante la corresponsione di emolumenti aggiuntivi, si dovrebbe ricostruire un sistema nel quale, mediante l'intervento del privato-datore di lavoro, il lavoratore può conseguire risultati concreti ulteriori rispetto a quelli ai quali avrebbe accesso con la sola retribuzione. È chiaro, quindi, che la finalità perseguita possa assurgersi a una valenza indirettamente costituzionale.

Occorre, tuttavia, affrontare alcune questioni problematiche che possono incidere sui profili soggettivi e oggettivi di applicazione della normativa – e, quindi, indirettamente, dei benefici ad essa presupposti – inficiando almeno in parte il raggiungimento degli obiettivi previsti dal legislatore.

Il primo nodo da sciogliere attiene ai profili soggettivi relativi al datore di lavoro. Difatti, sul piano strettamente concettuale e normativo, la disposizione è circoscritta al settore privato, come già avvenuto per altre misure agevolative antecedenti ⁽²⁰⁾, con inclusione degli enti pubblici economici ⁽²¹⁾. Non sussistono, invece, particolari dubbi interpretativi in merito all'estensione ai datori di lavoro che non svolgono attività economica o che non perseguono finalità lucrativa, risultando tale elemento del tutto indifferente rispetto alle finalità dell'istituto ⁽²²⁾, sebbene in quest'ultimo caso non si dovrebbe poter configurare la seconda componente dell'agevolazione, ossia quella relativa alla partecipazione agli utili dell'impresa: tuttavia, la circostanza che l'impresa non consegua utili – o non possa conseguirne – non influisce sull'applicabilità della disciplina, quanto piuttosto sugli effetti concreti della stessa, sicché anche in questo caso, in presenza di una correlazione tra le somme corrisposte al lavoratore e il raggiungimento di

⁽²⁰⁾ Si veda, ad es., la circ. AE 22 ottobre 2008, n. 59/E, relativa alle misure di cui all'art. 2 del d.l. n. 93/2008 recante *Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro*: l'Amministrazione, in tale circostanza, ha ritenuto di escludere «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300», ossia, per estensione, tutti i soggetti nei confronti dei quali si configura un rapporto di pubblico impiego. Sulla circolare, si veda M. MISCIONE, *La detassazione degli straordinari dopo la "Circolare congiunta" del luglio 2008*, in *LG*, 2008, n. 9, p. 897 ss.

⁽²¹⁾ Questi ultimi non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

⁽²²⁾ In senso analogo, nota Min. lav. 13 marzo 2015.

determinati obiettivi predeterminati di maggior produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, queste saranno ammissibili all'agevolazione fiscale.

Una nota a margine merita un profilo di criticità dovuto alla possibile disparità di trattamento tra lavoratori delle agenzie di somministrazione e dipendenti pubblici, laddove i primi prestino la loro attività in missione presso una pubblica amministrazione: poiché i primi sono assunti alle dipendenze di un datore di lavoro privato, a differenza dei dipendenti pubblici essi sono beneficiari delle agevolazioni ⁽²³⁾ dai quali i secondi sono esclusi. Una possibile spiegazione di questa differenza è data dall'applicazione, nei confronti del dipendente pubblico, del sistema di valutazione della performance e di conseguimento di premialità disciplinate diversamente rispetto al settore privato e sottratte alla disponibilità (e alla valutazione discrezionale) del datore di lavoro ⁽²⁴⁾.

Il secondo profilo interpretativo attiene all'ambito oggettivo di applicazione delle agevolazioni, in virtù della necessità di individuare le componenti agevolabili della retribuzione. Difatti, il presupposto applicativo è la previsione, da parte della contrattazione aziendale o territoriale, sia dei premi che dei criteri ⁽²⁵⁾. È naturale, quindi, interrogarsi ancora una volta sulla portata dirimente del requisito della rappresentatività ⁽²⁶⁾ rievocato dal riferimento all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, poiché ai sensi di quest'ultimo i soggetti legittimati alla sottoscrizione degli accordi sono le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e le loro rappresentanze sindacali aziendali (ovvero nella rappresentanza sindacale unitaria) ⁽²⁷⁾. Ciò esclude, in prima battuta, una riferibilità diretta ai contratti collettivi nazionali di lavoro e agli accordi individuali, in base al tenore letterale della norma. Ma, a ben vedere, comporta

⁽²³⁾ Si veda, in tal senso, la circ. AE n. 28/E/2016, cit., e la circ. AE n. 59/E/2008, cit.

⁽²⁴⁾ Sul punto, si veda E. GRAGNOLI, *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, 2011, p. 91 ss.

⁽²⁵⁾ In merito, si veda per tutti V. BAVARO, *Contrattazione aziendale e produttività (a proposito di un'indagine casistica)*, in *EL*, 2014, n. 1, p. 117 ss.; F. SANTINI, *Profili di regolamentazione collettiva del welfare aziendale*, in *ADL*, 2018, n. 6, I, p. 1477 ss.

⁽²⁶⁾ Sul punto, per tutti si veda F. CARINCI (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013. IX edizione del seminario di Bertinoro-Bologna*, ADAPT University Press, 2014; M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, Cedam, 1972; M. PERSIANI, *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *ADL*, 1999, n. 1, p. 3 ss.; nonché le relazioni e i contributi in AA.VV., *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Pisa-Lucca, 5-6 maggio 2021*, La Tribuna, 2021.

⁽²⁷⁾ Sul ruolo delle parti sociali nella negoziazione dei premi di risultato, si veda anche B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *ADL*, 2017, n. 3, I, spec. p. 567.

anche la possibilità di mettere in discussione la rappresentatività dell'organizzazione e, a cascata, la quantificazione dell'emolumento e l'applicazione dell'agevolazione. Un possibile controlimito a quest'eventualità è dato dalla necessità che, ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva, i contratti collettivi debbano essere depositati *ex* articolo 14, decreto legislativo n. 151/2015, entro trenta giorni dalla sottoscrizione unitamente alla dichiarazione di conformità del contratto collettivo alle disposizioni del decreto del Ministero del lavoro 16 marzo 2016.

4. Bibliografia essenziale

- AA.VV. (2021), *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Pisa-Lucca, 5-6 maggio 2021*, La Tribuna
- BACCHINI F. (2017), *Welfare aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. Parte generale)*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 634-654
- BACCHINI F. (2017), *Welfare aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (II. Parte speciale)*, in *ADL*, n. 4-5, I, pp. 1008-1038
- BAVARO V. (2014), *Contrattazione aziendale e produttività (a proposito di un'indagine casistica)*, in *EL*, n. 1, pp. 117-130
- CARINCI F. (a cura di) (2014), [Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013. IX edizione del seminario di Bertinoro-Bologna](#), ADAPT University Press
- CARUSO B. (2017), *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 555-579
- GAROFALO C. (2023), *Gli incentivi nel "Decreto lavoro"*, in *LG*, n. 11, pp. 996-1010
- GHEIDO M.R. (2025), *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162
- GRAGNOLI E. (2011), *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè
- MARIANETTI G., MASNATA M. (2024), *Produttività e welfare aziendale: ancora misure non strutturali*, in *Il Fisco*, n. 45, pp. 4181-4185
- MARIANETTI G., MASNATA M. (2025), *Modifiche alla tassazione del lavoro dipendente in attesa di una revisione strutturale*, in *Il Fisco*, n. 2, pp. 109-113

- MISCIONE M. (2008), *La detassazione degli straordinari dopo la “Circolare congiunta” del luglio 2008*, in *LG*, n. 9, pp. 897-899
- MONDINI A. (2023), *Remote working e regimi fiscali dei redditi di lavoro*, in *LG*, n. 8-9, pp. 851-868
- PERSIANI M. (1972), *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, Cedam
- PERSIANI M. (1999), *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *ADL*, n. 1, pp. 1-21
- SANTINI F. (2018), *Profili di regolamentazione collettiva del welfare aziendale*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1476-1500
- SPATTINI S. (2025), [Legge di Bilancio 2025: novità e conferme dei vantaggi fiscali per il welfare aziendale](#), in [Boll. ADAPT, n. 1](#)
- SQUEGLIA M. (2017), *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale “socialmente utile” e della produttività partecipata*, in *ADL*, n. 2, I, pp. 383-409

Agevolazione fiscale per i nuovi assunti trasferiti, quando il welfare aziendale si emancipa dal welfare statale, ma non può ancora pensare di affrancarsi dal confronto con la realtà

di Michele Calabria

Abstract – Con l'ultima legge di bilancio il legislatore ha introdotto un incentivo fiscale relativo alle spese sostenute per i fabbricati locati, dai lavoratori neoassunti che abbiano trasferito la propria residenza ad una non trascurabile distanza da quella precedente. La misura è pacificamente riconducibile al sistema di welfare aziendale ed alla discreta diffusione che da un decennio a questa parte sta riscontrando nel nostro Paese. Non di meno, presenta alcune peculiarità dettate dalle contingenze economiche recenti che, probabilmente, tendono a connotarla più come una misura di natura emergenziale che come prosiegua ed approdo ad un concetto di *total reward* ed implementazione del benessere della persona.

Abstract – With the latest Budget Act, the legislator introduced a tax incentive related to the expenses incurred for rented buildings by newly hired workers who have moved their residence to a non-negligible distance from the previous one. The measure can be peacefully traced back to the corporate welfare system and to the discrete diffusion that it has been experiencing in our country for a decade now. Nonetheless, it presents some peculiarities dictated by recent economic contingencies that, probably, tend to characterize it more as an emergency measure than as a continuation and arrival at a concept of total reward and implementation of personal well-being.

L'articolo 1, commi 386-389, della legge n. 207/2024 introduce una agevolazione fiscale, riservata ai lavoratori neo assunti, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, stipulato dal 1 gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, ed operante per un massimo di 2 anni dal momento della loro assunzione, per le somme a questi erogate o rimborsate dai datori di lavoro per il pagamento dei canoni di locazione e delle spese di manutenzione dei fabbricati locati e che abbiano trasferito la

propria residenza a più di 100 km da quella posseduta sino al semestre precedente l'assunzione ⁽¹⁾.

Nello specifico, l'agevolazione ha un ammontare massimo di 5.000 euro annui che possono detrarsi esclusivamente dalla determinazione del reddito inteso a fini fiscali, a condizione che il reddito dichiarato nel periodo d'imposta precedente non abbia superato il limite di 35.000 euro.

La misura si inserisce a pieno titolo nell'alveo di quello che è ormai noto con il sintagma welfare aziendale ⁽²⁾, anche se, come si dirà, non aderisce perfettamente all'impianto dell'articolo 51, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986.

Il concetto di welfare aziendale ha per vero radici piuttosto risalenti, muovendo da un suo nucleo embrionale di tipo «mecenatistico industriale ottocentesco» ⁽³⁾, passando a quello corporativo del periodo fascista, sino a giungere al culmine della celebrazione con il *welfare system* di olivettiana memoria ⁽⁴⁾. Tratto caratterizzante lungo tutto il filone evolutivo è l'essere stato ingiustamente relegato, quando non proprio osteggiato, al ruolo di tollerato comprimario di un *welfare state*, a gestione rigorosamente pubblica, che giustificava la sua primazia in virtù della cogenza della coattività della contribuzione al sistema afferente allo Stato, in luogo del «paternalistico volontarismo filantropico» ⁽⁵⁾ della ancora flebile socialità privata. Non di meno, spesso erano le stesse organizzazioni sindacali ad assumere un atteggiamento di aperta contrapposizione verso l'incedere di un sistema welfare aggettivizzato nei modi più diversi, quali «contrattuale», «civile», «occupazionale», «territoriale», «secondario» ⁽⁶⁾, ma tutti idonei «tedofori» del passaggio dalla conflittualità alla partecipazione del capitale umano alle sorti

⁽¹⁾ Attestata con propria dichiarazione resa ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, cfr. art. 1, comma 389, l. n. 207/2024.

⁽²⁾ S. SPATTINI, *Legge di Bilancio 2025: novità e conferme dei vantaggi fiscali per il welfare aziendale*, in *Boll. ADAPT*, 2025, n. 1.

⁽³⁾ Cfr. F. BACCHINI, *Welfare aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. Parte generale)*, in *ADL*, 2017, n. 3, I, p. 637.

⁽⁴⁾ A. BRAMBILLA (a cura di), *Una nuova formula di welfare mix: un ritorno a Adriano Olivetti. Catalogo della mostra multimediale sul welfare integrativo organizzata nell'ambito della Giornata Nazionale della Previdenza 2012*, Itinerari previdenziali 2012; si veda anche D. GRANDI, *Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operaie ai fringe benefits*, in E. MASSAGLI (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*, ADAPT University Press, 2014, pp. 6-11; G. GIANNI, *L'inaspettata attualità del welfare aziendale*, in *MGL*, 2016, n. 1, p. 274 ss.

⁽⁵⁾ Cfr. E. MACCHIONI, *Culture e pratiche del welfare aziendale. Dalla Responsabilità sociale alla Cittadinanza d'impresa*, Mimesis, 2014, p. 7.

⁽⁶⁾ Cfr. il «glossario» contenuto in E. MASSAGLI, S. SPATTINI, *Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale?*, in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 3.

aziendali, con buona pace della contrapposizione cui è ontologicamente legata l'esistenza del sindacato, quando non proprio surrettizia manleva giustificatrice di un incontrollato arretramento del welfare pubblico ⁽⁷⁾. Tale chiusura, tuttavia, è stata sistematicamente scardinata dal concomitante operare di due fattori verificatisi nel tempo, ovvero, l'arretramento della tutela garantita dal sistema di sicurezza pubblico, e la diversificazione dei bisogni soddisfatti dal welfare aziendale.

Il primo aspetto si comprende col porre a mente l'impatto, e lo strascico, che le perturbazioni macroeconomiche verificatesi dagli anni ottanta del secolo scorso, ed il generale rallentamento dell'economia mondiale derivatane, hanno indotto sui vari sistemi di welfare garantiti dallo Stato nei paesi occidentali ⁽⁸⁾.

Quivi, il ventaglio di bisogni tutelati era piuttosto circoscritto, includendovi beni comuni propri di un ricercato benessere sociale, riconducibili a specifiche aree dell'attività pubblica quali pensioni previdenziali, sanità, istruzione, assistenza, ammortizzatori sociali ⁽⁹⁾, ed operava perseguendo un progetto di giustizia sociale informato all'idea di redistribuzione della ricchezza. Così, le anzidette contingenze economiche hanno disvelato le considerevoli difficoltà via via incontrate dal sistema pubblico a mantenere lo storico sistema welfare, o almeno a mantenerlo invariato.

Un sistema bulimico di risorse economiche, ma anoressico nel dispensare prestazioni, peraltro circoscritte sempre più a ad un benessere di tipo minimale, ed involgente esclusivamente le categorie summenzionate. Una costretta "ricalibratura" ⁽¹⁰⁾ dei servizi offerti e dell'universalismo garantito della spesa pubblica, che ha posto le basi di una rivisitata valutazione del welfare privato, ora meglio accetto, ma sempre come addentellato vicariale del protagonista pubblico, la cui presenza poteva giustificarsi principalmente in tre modalità. Poteva infatti operare come complementare e accrescitivo del nucleo ormai minimo di tutele tipiche del welfare pubblico (come sanità e pensioni), ma ormai troppo onerose per

⁽⁷⁾ Si veda T. TREU, *Welfare e benefits: esperienze aziendali e territoriali*, in T. TREU (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Ipsoa, 2013, p. 3 ss.

⁽⁸⁾ Cfr. U. ASCOLI (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, 2011.

⁽⁹⁾ Cfr. A. BRUGNOLI, R. BONINI, *Le politiche per il welfare in Lombardia*, in L. VIOLINI, G. VITTADINI (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Rizzoli, 2012; P. DONATI, A. MACCARINI, S. STANZANI, *Oltre il welfare state: quale regolazione?*, Franco Angeli 1997; M. FERRERA, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, 1998; M. HILL, *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino, 2000; I. COLIZZI, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, 2002; P. BOSI (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, 2010.

⁽¹⁰⁾ M. FERRERA, A. HEMERIJCK, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. ZEITLIN, D.M. TRUBECK (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, 2003, pp. 88-128.

lasciarne la gestione ad esclusivo carico statale; poteva operare in settori in cui lo Stato registrava un marcato disimpegno (come l'assistenza agli anziani o ai disabili); oppure poteva adoperarsi per valorizzare la parte variabile della retribuzione, facendo leva sui premi di produzione ⁽¹¹⁾. In generale ha quindi trovato accesso l'idea che il *welfare state* sia sempre sinonimo di "welfare realizzato dallo Stato", ma inteso come succedaneo di una concezione sicuramente più significativa, organica e coerente, secondo la quale il welfare è «ciò di cui lo Stato si fa garante» ⁽¹²⁾.

Ma la crisi economica denunciata ha comportato altri effetti deleteri, tra i quali vi sono, indubbiamente, la diminuita affidabilità del potere d'acquisto riconosciuto al salario reale ⁽¹³⁾, peraltro nel nostro paese ulteriormente compresso da un cuneo fiscale titaneggiante ⁽¹⁴⁾; la questione demografica e l'invecchiamento generalizzato della popolazione (ed il cambiamento degli equilibri nella gestione delle famiglie), nuovi bisogni di protezione, preoccupanti insicurezze e concreti

⁽¹¹⁾ G. GIANNÌ, *op. cit.*, p. 274 ss.

⁽¹²⁾ G. VITTADINI, T. AGASISTI, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, in L. VIOLINI, G. VITTADINI (a cura di), *op. cit.*, p. 89 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. E. FAGNANI, *Dalla crisi del welfare state al welfare aziendale*, in *RDSS*, 2013, n. 1, p. 163, nota 15, che riprende la relazione annuale di Bankitalia del 2012, «nella quale emerge che il reddito reale delle famiglie italiane è cresciuto tra il 2000 e il 2010 appena del 6,2 per cento (da euro 18.358 a euro 19.495) ma, mentre nei nuclei con capofamiglia lavoratore autonomo il reddito è cresciuto del 15,7 per cento, nelle famiglie di operai, apprendisti e commessi il reddito è diminuito nel decennio del 3,2 per cento. Nello stesso periodo il reddito reale equivalente disponibile delle famiglie di dirigenti è cresciuto dell'8 per cento mentre in quelle di pensionati del 9,8 per cento. Se si guarda al periodo della crisi il calo è consistente non solo per il reddito reale disponibile delle famiglie di operai (da euro 14.485 nel 2006 a euro 13.249 nel 2010 – calo del 8,5 per cento) ma anche per quello delle famiglie di dirigenti (passate da euro 43.825 nel 2006 a euro 38.065 nel 2010 – calo del 13,1 per cento) e dei lavoratori autonomi (da euro 28.721 a euro 26.136 – calo del 9 per cento)»; F. BACCHINI, *op. cit.*, p. 640, nota 32, che riporta: «Secondo le rilevazioni Istat nel luglio 2016 l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie rimane invariato rispetto al mese precedente, aumentando dello 0,6 per cento nei confronti di luglio 2015. Nei primi 7 mesi del 2016 la retribuzione oraria media è cresciuta complessivamente dello 0,6 per cento rispetto allo stesso periodo del 2015. Con riferimento ai principali macrosettori, a luglio le retribuzioni contrattuali orarie registrano, per i dipendenti privati, un incremento tendenziale dello 0,7 per cento (0,4 per cento nell'industria e 1,2 per cento nei servizi)».

⁽¹⁴⁾ Secondo i dati del Rapporto *Taxing wage 2016*, l'Italia sarebbe al quarto posto tra i paesi OCSE come incidenza del cuneo fiscale che si attesta al 49% rispetto ad una media del 35,9%.

rischi di esclusione sociale ⁽¹⁵⁾. Si lavora di più perché ciò che si guadagna vale di meno, e si lavora anche fuori dall'azienda per la cura e l'assistenza dei familiari senescenti.

Quanto precede risulta scaturigine di un pericoloso raccordo combinatorio, sempre meno presenza dello Stato a garantire il soddisfacimento dei bisogni tutelati a fronte della contribuzione obbligatoria, e sempre più bisogni, e bisognosi, da soddisfare in ragione dell'impauverimento del lavoro salariato e della progressiva occidentalizzazione dello stilema sociale.

Ecco quindi che il welfare aziendale si colora di un rinnovato finalismo, si affranca dalla delega sostitutiva del welfare statale, superando le, ormai stantie, storiche perimetrazioni di intervento e comincia ad abbracciare la soddisfazione di nuovi ed insospettabili bisogni, tutelati anche attraverso l'introduzione di innovative politiche retributive aziendali, nelle quali vengono a coesistere la tradizionale remunerazione monetaria assieme ad una gamma di servizi, prestazioni e benefits offerti ai dipendenti relativi a servizi di tipo socio-sanitario, ricreativo, assistenziale e previdenziale, iniziative riguardanti il trasporto, il sostegno all'istruzione, l'acquisizione di beni di consumo e contributi per finanziamenti e mutui.

In questo frangente il welfare aziendale evolve a terreno elettivo di una rinnovata definizione della funzione della retribuzione, nella sua accezione globalmente intesa, e di un rinnovato rapporto con il sinallagma del rapporto di lavoro.

Tale mutamento, avviene mantenendo sempre il suo congenito polimorfismo, deficitario di una espressa enunciazione in termini di nozionismo giuridico, cui spesso ha sopperito la dottrina previdenzialistica ⁽¹⁶⁾ e che, secondo alcuni rappresenta la sua forza ⁽¹⁷⁾, nella misura in cui, muovendo dal concetto di retribuzione in natura (complementare o accessoria) ⁽¹⁸⁾ di cui all'articolo 2099, terzo comma, c.c., evolve implementando la leva dell'esenzione fiscale e dell'attrattività da questa fornita, soprattutto per la compagine datoriale che da questo deriva.

Tanto è intellegibile dal rinnovato vigore riconosciuto agli articoli 51, comma 2, e 100 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (TUIR), per

⁽¹⁵⁾ R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, 2004; G. GIUMELLI, *Lavoro e protezione. Quali scenari*, Il Nuovo Melangolo, 2014.

⁽¹⁶⁾ Cfr. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2021, p. 204.

⁽¹⁷⁾ G. GIANNÌ, *op. cit.*, p. 275.

⁽¹⁸⁾ R. VIANELLO, *La retribuzione*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, Utet, 2007, tomo I, pp. 898-906; G. ROMA, *La retribuzione*, Utet, 1993, cap. 3.

quanto concerne la esclusione tassativa dal reddito di lavoro dipendente dei benefits collettivi, i c.d. “servizi sociali aziendali” ⁽¹⁹⁾, cioè le erogazioni liberali corrisposte dal datore di lavoro in occasione del rapporto, ma non concorrenti a formare il reddito da lavoro dipendente, l'imponibile previdenziale e l'ammontare degli altri istituti retributivi, a maggior ragione sulla scorta dall'abbrivio datogli dalla legge n. 208/2015 e legge n. 232/2016 ⁽²⁰⁾.

Non si resta dimentichi della rilevanza del contesto “topografico” nel quale il welfare aziendale sta trovando enfasi, l'azienda appunto, sistema, più che luogo, caratterizzato da logiche nuove, sensibili ai nuovi bisogni da soddisfarsi con l'insieme di strumenti giuridici, economici e sociali approntati dal datore di lavoro per favorire il benessere, *lato sensu* inteso, della generalità delle persone – prima che lavoratori – alle proprie dipendenze.

Diventa così possibile includere in un così ampio novero misure diverse, quali quelle tese a migliorare la qualità del lavoro, la sua organizzazione e a favorire la possibilità di sviluppare la formazione professionale (*work environment*), o strumenti più orientati all'ottenimento di certificazioni ambientali, all'attestazione di condotte o valori aziendali afferenti al c.d. bilancio sociale (*company environment*), fino ad arrivare a quelli di *job sharing*, o di flessibilizzazione del tempo di resa della prestazione per meglio adeguarlo alle esigenze vita-lavoro dei dipendenti (*work-life balance*).

A questi si aggiungano poi i più noti *fringe benefits* o *flexible benefits*, misure, che seppur nominalisticamente diverse e variegate, risultano tutte teleologicamente accomunate dal fine del miglioramento delle condizioni complessive della vita della persona che lavora, oltre che, particolare non di poco conto, favorire un effetto di *job retention* con la fidelizzazione del lavoratore all'azienda ⁽²¹⁾.

Così inteso il welfare aziendale disvela una sua specifica intrinsecità, forte della quale da un lato è definitivamente affrancato dal protettorato del welfare pubblico, e dall'altro getta le basi per una visione prototipica, un po' futuribile, di retribuzione intesa come *total reward*, con la quale si dilati la controprestazione datoriale, includendovi anche la misurabilità dei livelli di soddisfazione e benessere organizzativo, oltre l'aumento di produttività che ne scaturisce, e concordando l'impegno dell'imprenditore a destinare parte o totalità delle risorse che da ciò discendano ad alimentare il virtuosismo del benessere in azienda. Da tale impegno, seppur distillato di un sistema collaborativo-partecipativo in luogo

⁽¹⁹⁾ R. PESSI, voce *Ributuzione III*) *Nuove forme*, in EGT, 1997, vol. XVII, p. 6.

⁽²⁰⁾ F. BACCHINI, *op. cit.*, p. 644.

⁽²¹⁾ *Ibidem*.

della classica contrapposizione conflittuale, è indubitabile sorgeranno nuove obbligazioni datoriali, tali, ad esempio, da introdurre nel portato dell'articolo 2087 c.c. anche il ricercato rispetto del "benessere organizzativo" ⁽²²⁾.

L'incentivo fiscale oggetto del presente contributo pur se inquadrabile come misura di welfare aziendale, aderisce più ad una sua configurazione quale strumento di remuneratività ad ampio raggio, inserito in una nuova idea di "corrispettività sociale".

Una idea strettamente adesa al principio costituzionale di proporzionalità e sufficienza di cui all'articolo 36 Cost., attraverso la quale uno strumento che nasce da una matrice privatistica certifica la sua finalizzazione al perseguimento di obiettivi di preminente interesse sociale, tra i quali, per quanto rileva in questa sede «di incremento indiretto del potere d'acquisto della retribuzione corrispettivo» ⁽²³⁾; una soluzione in grado di assicurare ai lavoratori una restituzione reale del potere di acquisto ⁽²⁴⁾.

La misura si presta quindi ad essere intesa come uno strumento a disposizione dei datori di lavoro per tentare di supplire alla carenza di manodopera di cui da tempo ormai si duole il mondo imprenditoriale ⁽²⁵⁾. Carenza ancor più acuita in un momento storico come quello attuale, caratterizzato da una sempre maggiore difficoltà di reperire alloggi, o di reperirne a costi accessibili, per via dell'esplosione dei prezzi che gli affitti hanno subito in ragione dell'incontrollato (ed incontrollabile) dilagare del fenomeno degli affitti brevi ⁽²⁶⁾, o, parallelamente, della crescente difficoltà di accedere a mutui bancari onerati di tassi che risentono delle fiammate inflazionistiche del contesto macroeconomico internazionale.

Ed è in questo passaggio, che a parere di chi scrive, il beneficio fiscale in commento, pur inquadrabile nel più ampio alveo ontologico del welfare aziendale, sconta una certa torsione di matrice più emergenziale e contingente, che non la

⁽²²⁾ G. GIANNÌ, *op. cit.*, p. 279; M. SQUEGLIA, *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale "socialmente utile" e della produttività partecipata*, in *ADL*, 2017, n. 2, I, p. 398.

⁽²³⁾ F. BACCHINI, *op. cit.*, p. 644.

⁽²⁴⁾ Cfr. E. FAGNANI, *op. cit.*, p. 170; F. BACCHINI, *op. cit.*, p. 643.

⁽²⁵⁾ S. SPATTINI, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ Cfr. S. MACCOLINI, C. NARDINOCCHI, *Torino tra sfratti e affitti brevi: "Oltre l'occupazione, il piano per riempire le case vuote"*, in *La Repubblica*, 6 febbraio 2025, secondo i quali «Prima dell'arrivo delle piattaforme per gli affitti brevi Torino era stata descritta come la capitale degli sfratti per via del forte numero di sgomberi. Oggi la crisi abitativa rischia di aggravarsi a causa della diffusione degli affitti per turisti e le ripercussioni sui prezzi e sull'offerta di alloggi», e «Il capoluogo piemontese continua a registrare aumenti record per gli affitti (+53 per cento in centro rispetto al 2020), soprattutto nel centro storico», riportando i seguenti dati di Idealista: 11,8 euro/m² affitto medio; 14,1 euro/m² affitto al centro storico 53,2%; aumento affitto centro storico 2020-2024.

auspicata idea di *total reward* e dell'addentellato di nuovi benefici di cui questa ambisce a compendiarsi.

Ciò a cagione del fatto che, come detto, le retribuzioni si mostrano inadeguate in relazione al potere d'acquisto atteso, le prime ancora esclusivamente legate (e solo per il loro valore nominale), all'ormai obsoleto parametro della crescita dello "zero virgola" relativo all'aumento del prodotto interno lordo in ragione d'anno, il secondo eroso da dinamiche di mercato fuori controllo.

Così come quasi certamente inefficace sarebbe risultato un mero aumento della busta paga, nella misura in cui, questo, già non memorabile per il solo valore nominale ipotizzato, sarebbe stato "bruciato" in parte dall'incidenza del cuneo fiscale, ed in parte dalla concreta inefficacia a realizzare un adeguato aumento del potere reale della retribuzione, per non parlare dell'incidenza deteriore delle dinamiche inflazionistiche e dell'incapacità dei contratti collettivi (quando siglati) di restituire ai lavoratori quella capacità di spesa un tempo riconducibile alla funzione tariffaria della contrattazione ⁽²⁷⁾.

Ed infatti, l'incentivo in parola opera esclusivamente sul piano fiscale, incidendo solo in diminuzione della base imponibile ai fini del calcolo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, lasciando invece inalterata la base di calcolo a fini contributivi, e neanche comporta una qualche incidenza per la determinazione del reddito valido ai fini ISEE ⁽²⁸⁾.

La computabilità ai fini contributivi delle somme di cui si sostanzia l'incentivo risponde ai timori, giustamente rappresentati, da quanti in dottrina ritenevano che una eccessiva torsione verso il welfare aziendale, sospinta dalla sua logica *win-win*, finisse poi per "sottostimare" il rischio che le incentivazioni dei *flexible benefits* deprimessero il montante contributivo riconosciuto al lavoratore, danneggiandolo, atteso che le somme esenti lo sono anche dal punto di vista contributivo e non solo fiscale ⁽²⁹⁾.

In riferimento al tipo di rapporto di lavoro instaurato per poter godere del beneficio fiscale, la norma parla genericamente di «lavoro a tempo indeterminato», consentendo all'interprete di includervi, pacificamente, le assunzioni sia a tempo pieno e sia part-time, che quelle costituite con contratto di apprendistato ⁽³⁰⁾, essendo questo un contratto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato, seppur caratterizzato dalla duplice finalità occupazionale e formativa.

⁽²⁷⁾ Cfr. C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 206.

⁽²⁸⁾ Cfr. art. 1, commi 386 e 388, l. n. 207/2024.

⁽²⁹⁾ Cfr. S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, relazione alle Giornate di studio Aidlass *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli 16-17 giugno 2016, p. 51; C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 205.

⁽³⁰⁾ Cfr. art. 41, d.lgs. n. 81/2015.

Perplessità permangono, invece, in merito alla trasformazione di un contratto a termine in uno a tempo indeterminato, mentre sicuramente escluso parrebbe il contratto di lavoro intermittente, seppur a tempo indeterminato, in quanto «la episodicità e la saltuarietà delle prestazioni, dipendendo unicamente dalla “chiamata” del datore, non sono affatto sinonimi di stabilità occupazionale» ⁽³¹⁾. Infine, un rilievo va posto a cosa debba intendersi con il sintagma «fabbricati locati», al pagamento delle cui spese di manutenzione o canoni di locazione la norma riferisce le somme erogate o rimborsate dai datori di lavoro. In verità vi è chi ⁽³²⁾, aderendo all’interpretazione contenuta nel dossier dei Servizi Studi della Camera dei Deputati e del Senato ⁽³³⁾ ritiene «ragionevole» che questi vadano considerati come «unità immobiliari ad uso abitativo», auspicando comunque un intervento esegetico dell’Agenzia delle Entrate.

⁽³¹⁾ Cfr. E. MASSI, *Fringe benefit 2025: Importi, benefici e novità della legge di bilancio*, in www.generationevinciente.it, 27 febbraio 2025, ove lo stesso, per quanto riguarda l’eventualità che a beneficiare della misura siano contratti “trasformati” rileva: «La trasformazione di un contratto a termine in un contratto a tempo indeterminato, stando alle determinazioni espresse dagli uffici parlamentari in sede di approvazione della, legge n. 207/2024, dovrebbe essere esclusa: personalmente mi auguro che, in sede di chiarimenti amministrativi, tale ipotesi venga scartata, atteso che, in via normale, anche con riferimento alle agevolazioni contributive, le trasformazioni vengono “premiare”: si creerebbe una sorta di disparità che, a mio avviso, non ha senso se si vuole agevolare la mobilità dei giovani».

⁽³²⁾ Cfr. S. SPATTINI, *op. cit.*

⁽³³⁾ Dossier n. 394/5, *Legge di bilancio 2025 – A.S. n. 1330*, vol. II, *Articolo 1, commi 367-811*.

Bibliografia

- ASCOLI U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Il Mulino
- BACCHINI F. (2017), *Welfare aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. Parte generale)*, in *ADL*, 2017, n. 3, I
- BOSI P. (2010) (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, 2010
- BRAMBILLA A. (a cura di) (2012), *Una nuova formula di welfare mix: un ritorno a Adriano Olivetti. Catalogo della mostra multimediale sul welfare integrativo organizzata nell'ambito della Giornata Nazionale della Previdenza 2012*, Itinerari previdenziali 2012
- BRUGNOLI A., R. BONINI R. (2012), *Le politiche per il welfare in Lombardia*, in L. VIOLINI, G. VITTADINI (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Rizzoli
- CASTEL R. (2011), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi
- COLIZZI I. (2002), *Le nuove politiche sociali*, Carocci
- DONATI P., MACCARINI A., STANZANI S. (1997), *Oltre il welfare state : quale regolazione?*, Franco Angeli
- FAGNANI E. (2013), *Dalla crisi del welfare state al welfare aziendale*, in *RDSS*, n. 1
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino
- FERRERA M., HEMERIJCK A. (2003), *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. ZEITLIN, TRUBECK D. M., (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, 2003
- GAROFALO C. (2021), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci
- GIUMELLI G. (2014), *Lavoro e protezione. Quali scenari*, Il Nuovo Melangolo
- GRANDI D. (2014), *Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operaie ai fringe benefits*, in MASSAGLI E. (a cura di), [*Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*](#), ADAPT University Press, pp. 6-11
- G. GIANNÌ, *L'inaspettata attualità del welfare aziendale*, in *MGL*, 2016, n. 1
- MACCHIONI E. (2014), *Culture e pratiche del welfare aziendale. Dalla Responsabilità sociale alla Cittadinanza d'impresa*, Mimesis
- MASSAGLI E., SPATTINI S. (2017), [*Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale?*](#), in [*Boll. ADAPT*, 2017, n. 3](#)

- HILL M. (2000), *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino
- MACCOLINI S., NARDINOCCHI C. (2025), *Torino tra sfratti e affitti brevi: "Oltre l'occupazione, il piano per riempire le case vuote"*, in *La Repubblica*, 6 febbraio
- MAINARDI S. (2016), *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, relazione alle Giornate di studio Aidlass *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli
- MASSI E. (2025), [*Fringe benefit 2025: Importi, benefici e novità della legge di bilancio*](#), in www.generazionevincente.it, 27 febbraio
- PESSI R. (1997), voce *Retribuzione III) Nuove forme*, in *EGT*, vol. XVII
- ROMA G. (1993), *La retribuzione*, Utet, cap. 3
- SPATTINI S. (2025), [*Legge di Bilancio 2025: novità e conferme dei vantaggi fiscali per il welfare aziendale*](#), in [*Boll. ADAPT, 2025, n. 1*](#)
- SQUEGLIA M. (2017), *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale "socialmente utile" e della produttività partecipata*, in *ADL*, n. 2, I
- TREU T. (2013), *Welfare e benefits: esperienze aziendali e territoriali*, in T. TREU (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Ipsoa
- VIANELLO R. (2007), *La retribuzione*, in CESTER C. (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, Utet, tomo I
- VITTADINI G., AGASISTI T. (2012), *Caratteristiche del welfare sussidiario*, in L. VIOLINI, G. VITTADINI (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Rizzoli

Norme in tema di welfare aziendale

di Paolo Stolfa

Abstract – I commi 390 e 391 estendono per tutto il triennio 2025-2027 l'esenzione dalla tassazione, già vigente per l'anno 2024, applicabile ai beni ceduti o ai servizi prestati dal datore di lavoro ai propri dipendenti entro il limite complessivo di 1.000 euro, elevabile a 2.000 euro nel caso in cui il lavoratore dichiari la presenza di figli fiscalmente a carico.

Abstract – §§ 390 and 391 extend for the entire three-year period 2025-2027 the exemption from taxation, already in force for the year 2024, applicable to goods supplied or services rendered by the employer to its employees within the overall limit of 1,000 euros, which can be raised to 2,000 euros if the employee declares the presence of children who are tax dependent.

Le norme in commento confermano e prorogano per il triennio 2025-2027 l'esenzione dalla tassazione, già vigente per l'anno 2024, applicabile ai c.d. *fringe benefits*, intesi come beni ceduti o servizi prestati dal datore di lavoro ai propri dipendenti. Si tratta, peraltro, di un'esenzione che, in applicazione del principio di unificazione dell'imponibile fiscale e contributivo di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 314/1997 ⁽¹⁾, concerne anche il profilo contributivo.

La previsione sembra voler fornire un minimo di stabilità ad una disciplina che, negli ultimi 10 anni, ha risentito di un atteggiamento spesso contraddittorio da parte delle varie legislature. Il punto di partenza è rappresentato dal comma 190 della legge di bilancio del 2016 (legge n. 208/2015) che, nel modificare l'articolo 51 TUIR, aveva previsto la detassazione di opere o servizi riconosciuti dal datore di lavoro – volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di ac-

⁽¹⁾ A questo riguardo, si veda la circ. Inps 31 maggio 2023, n. 49.

cordo o di regolamento aziendale –, offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari, per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto ⁽²⁾.

Il limite massimo dell'esenzione, inizialmente fissato a 258,23 euro, ha subito nel corso degli anni svariate modifiche, raggiungendo da ultimo – con il decreto lavoro del 2023 ⁽³⁾ – la soglia di 3.000 euro per la sola annualità 2023.

La legge di bilancio 2024 ⁽⁴⁾, infine, aveva ridotto tale limite a 1.000 euro, elevabile a 2.000 euro per i lavoratori dipendenti con figli, limitatamente a quel singolo periodo di imposta. In questo contesto, quindi, la norma in commento interviene per stabilizzare tale regime, prorogandolo per il triennio 2025, 2026 e 2027.

Nella sua attuale formulazione, pertanto, la normativa prevede che, in detti periodi di imposta, non concorrono a formare il reddito, entro il limite complessivo di 1.000 euro, il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati ai lavoratori dipendenti, nonché le somme erogate o rimborsate ai medesimi lavoratori dai datori di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico integrato, dell'energia elettrica e del gas naturale, delle spese per l'affitto della prima casa ovvero per gli interessi sul mutuo relativo alla prima casa.

Si tratta, quindi, di una deroga al principio di onnicomprensività generalmente dettato dall'articolo 51 TUIR in tema di redditi da lavoro dipendente, in base al quale viene sottoposto a tassazione ordinaria tutto ciò che il lavoratore dipendente percepisce in relazione al rapporto di lavoro.

La soglia massima, così come previsto dalla normativa previgente, è elevata a 2.000 euro per i lavoratori dipendenti con figli a carico, compresi i figli nati fuori del matrimonio riconosciuti e i figli adottivi o affidati ⁽⁵⁾. È sufficiente, a tal fine, la presenza anche di un solo figlio; è, tuttavia, onere del lavoratore comunicare – ai sensi del comma 391 della legge di bilancio in commento – il codice fiscale dei propri figli al datore di lavoro, per il riconoscimento della maggior soglia di detrazione ⁽⁶⁾.

(2) Il citato comma 190, in particolare, sostituì la lett. *f* del comma 2 dell'art. 51 TUIR, inserendo altresì le lett. *f-bis* ed *f-ter*, che estendevano le finalità rispettivamente a servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare e all'assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti.

(3) Si veda in particolare l'art. 40 del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023.

(4) Si veda l'art. 1, comma 16, della l. n. 213/2023.

(5) Il riferimento è alle condizioni di cui all'art. 12, comma 2, TUIR, che considera a carico i figli con reddito non superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili, elevato a 4.000 euro per i figli di età non superiore a 24 anni.

(6) L'Agenzia delle Entrate, a riguardo, ha affermato che è sufficiente una dichiarazione libera, con indicazione dei figli fiscalmente a carico, da effettuarsi secondo le modalità concordate con il datore di lavoro.

Il datore di lavoro è tenuto ad acquisire ed a conservare tutta la relativa documentazione, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di tutela della privacy del lavoratore. Potrà, tuttavia, eventualmente ricorrere ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà sottoscritta dal lavoratore, che attesti il ricorrere in capo a quest'ultimo dei requisiti posti dalla legge. È necessario, peraltro, che il datore di lavoro acquisisca anche una dichiarazione, da parte del lavoratore, attestante la circostanza che le spese oggetto dell'agevolazione non siano state oggetto di richiesta di rimborso, totale o parziale, anche presso altri datori di lavoro.

In caso di superamento delle anzidette soglie massime, l'intero importo verrà tassato in via ordinaria, così come previsto, in via generale, dall'articolo 51, comma 3, ultimo periodo, TUIR.

Rientrano nell'oggetto dell'agevolazione, quindi, sia i c.d. compensi in natura (quali, ad esempio, i pacchi regalo natalizi o pasquali, le polizze extra professionali, i buoni spesa), sia i rimborsi per le utenze domestiche, nonché le somme versate per l'affitto o gli interessi sul mutuo dell'abitazione principale ⁽⁷⁾. Rientrano, inoltre, anche i compensi in natura normalmente soggetti a tassazione su base convenzionale, come l'alloggio, i prestiti e l'auto aziendale a uso promiscuo. Occorre, inoltre, ricordare che l'articolo 3 del recente decreto legislativo n. 192/2024 è intervenuto in materia di compensi in natura nelle fattispecie in cui il bene o il servizio concesso ai dipendenti sia prodotto dallo stesso datore di lavoro: in tali ipotesi, infatti, superando il precedente concetto di «prezzo mediamente praticato al grossista», la citata norma prevede che il valore di tali beni e servizi sia determinato in base al prezzo mediamente praticato nel medesimo stadio di commercializzazione in cui avviene la cessione di beni o la prestazione di servizi a favore del lavoratore o, in mancanza, in base al costo sostenuto dal datore di lavoro.

I beneficiari dell'agevolazione, oltre ai lavoratori dipendenti, sono anche coloro che percepiscono redditi assimilati a quello da lavoro dipendente, quali ad esempio i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

La norma in commento, infine, conferma la necessaria informativa, da parte del datore di lavoro, alle rappresentanze sindacali unitarie laddove presenti. Va detto, tuttavia, che la previsione non ha trovato l'unanime approvazione sul versante sindacale, scontrandosi con una netta bocciatura da parte della Cgil che, con proprio comunicato del 23 gennaio 2025, ha rilevato come tale intervento «non

⁽⁷⁾ A quest'ultimo riguardo, si vedano le circ. AE n. 5/E/2024, n. 23/E/2023 e n. 35/E/2022, anche con riferimento alla nozione di «abitazione principale».

risolve il tema della diversificazione e del discrimine dovuto alla possibilità di riconoscimenti ad personam»⁽⁸⁾.

Bibliografia essenziale

- FERRERA M., FARGION V., JESSOULA M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio
- FILÌ V. (2022), *Il ruolo del "welfare" privato nel sistema di sicurezza sociale*, in RDSS, n. 4, pp. 595-612
- MESITI M. (2024), *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Giuffrè
- RAUSEI P. (2023), *Fisco e previdenza nel rapporto di lavoro*, Wolters Kluwer
- SANTINI F. (2018), *Profili di regolamentazione collettiva del welfare aziendale*, in ADL, n. 6, I, pp. 1476-1500
- TREU T. (a cura di) (2016), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Wolters Kluwer
- TREU T. (a cura di) (2023), *Welfare aziendale. Welfare territoriale e multi-employer, post-pandemia e smart working*, Wolters Kluwer

⁽⁸⁾ Nel medesimo comunicato, si afferma anche che «Tali interventi non hanno nulla a che vedere con il concetto di "welfare aziendale", favorendo ancora una volta l'idea che i buoni spesa o il rimborso dei canoni di locazione o di bollette possano essere considerati welfare e non salario. L'utilizzo di questi strumenti appare più come l'ennesima "mancia" alle imprese, in questo caso per l'uso di misure che esse possono riconoscere ad personam e unilateralmente, senza alcun coinvolgimento sindacale. Da un lato, infatti, i vantaggi fiscali alle aziende operano a discapito della fiscalità generale, confermando la scarsa attenzione del Governo verso il welfare pubblico. Dall'altro, si conferma la volontà di ridurre il ruolo del sindacato e della contrattazione, lasciando ampi spazi a possibili discriminazioni o scelte arbitrarie. Sarebbe stata preferibile la definizione di un adeguamento strutturale, per tutti i dipendenti, della vecchia soglia di 258,23 euro (equivalenti a 500.000 lire, importo stabilito oltre 30 anni fa, quindi necessariamente da aggiornare), con la trasformazione della nuova soglia in una sorta di franchigia superata la quale solo la parte eccedente verrebbe assoggettata a imposizione fiscale e previdenziale».

Il Fondo a sostegno dei programmi di screening e di prevenzione di malattie cardiovascolari e oncologiche organizzati dal datore di lavoro e le possibili implicazioni a esso sottese

*di Fulvio Cucchisi**

Abstract – Il contributo analizza l'art. 1, commi 392, 393 e 394, della l. n. 207/2024, che istituisce nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un Fondo destinato a incentivare, a partire dal 2026, i datori di lavoro nell'organizzazione di programmi di screening e prevenzione delle malattie cardiovascolari e oncologiche, con l'obiettivo di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. L'analisi si concentra sulle implicazioni derivanti dall'attuazione di tali misure, in particolare per quanto riguarda la conoscibilità, da parte dell'impresa, degli esiti delle attività diagnostiche.

Abstract – The contribution analyses Art. 1, §§ 392, 393 and 394, of Act No. 207/2024, which establishes a fund within the budget of the Ministry of Labour and Social Policies aimed at encouraging employers, starting from 2026, to organize screening and prevention programs for cardiovascular and oncological diseases, with the objective of protecting workers' health and safety. The analysis focuses on the implications arising from the implementation of these measures, particularly regarding the employer's access to the results of diagnostic activities.

Sommario: 1. Introduzione: le sfide poste dai cambiamenti demografici in atto. – 2. Il Fondo a sostegno dei programmi di screening e di prevenzione delle malattie cardiovascolari e oncologiche nei luoghi di lavoro (articolo 1, commi 392, 393 e 394, legge n. 207/2024). – 3. La condizione di fragilità del lavoratore e il modello biopsicosociale di disabilità: quali connessioni? – 4. Il nodo della conoscibilità della

* La ricerca è riconducibile al progetto PRIN 2022 PNRR, prot. n. P20229FEWC, *SUNRISE – Sustainable solutions for social and work inclusion in case of chronic illness and transplantation*, CUP G53D23007840001, P.I. Prof.ssa Valeria Filì, avviso pubblico 14 settembre 2022, n. 1409, PRIN 2022 PNRR M4C2 Investimento 1.1., finanziato dall'Unione europea, *Next Generation EU*.

condizione di fragilità del lavoratore: spunti sul possibile ruolo del medico competente e dei lavoratori. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Introduzione: le sfide poste dai cambiamenti demografici in atto

Da tempo la dottrina giuslavoristica ha evidenziato l'intensa prova di stress a cui è sottoposto il sistema di welfare a causa dei cambiamenti demografici che stanno interessando il nostro Paese – il cui trend non pare destinato ad arrestarsi – testimoniati dal progressivo invecchiamento della popolazione e dal contestuale innalzamento dell'aspettativa di vita, a cui si associa un naturale peggioramento delle condizioni di salute. La “questione demografica” finisce, infatti, per intersecarsi inscindibilmente con le politiche legislative che, per fronteggiare il progressivo aumento dell'età anagrafica della popolazione e il c.d. “inverno demografico”, hanno condotto a un progressivo innalzamento dell'età pensionabile, a cui consegue l'allungamento forzoso della vita produttiva, onde assicurare la sostenibilità del sistema previdenziale.

Si tratta di una questione – quella della composizione sempre più anziana della forza lavoro – che porta con sé anche indubbie ricadute sulle dinamiche del mercato del lavoro, nonché sulle singole organizzazioni aziendali a fronte dei maggiori rischi per la salute e sicurezza sul lavoro connessi all'avanzare dell'età, oltre ai maggiori oneri a carico delle imprese nel caso in cui il precario stato di salute dei lavoratori anziani conduca al riconoscimento della condizione di disabilità.

Da qui la necessità di individuare politiche per l'invecchiamento attivo che riconoscano (anche) il lavoro come uno strumento funzionale per rafforzare la partecipazione alla vita sociale delle persone e «realizzare le loro potenzialità di benessere fisico, sociale e psichico durante l'intero arco della vita» ma che, com'è stato notato, da sole non sono sufficienti in assenza di un concreto impegno istituzionale volto a «garantire alle persone mature una adeguata protezione nel lavoro, la necessaria sicurezza sociale e l'accessibilità delle cure nel momento in cui ne hanno bisogno» ⁽¹⁾.

Proprio in relazione al spazio strategico che le politiche volte a favorire l'invecchiamento attivo sono chiamate a ritagliarsi, è stata evidenziata l'opportunità di estendere le riflessioni che interessano il tema della “longevità” oltre il perimetro delle necessità e delle problematiche proprie della fascia più anziana della popo-

⁽¹⁾ Entrambe le citazioni appartengono a V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022, p. XXI.

lazione, «tendendo conto della naturale aspettativa dell'intera collettività, a prescindere dall'età anagrafica dei suoi consociati, a programmare prima, e condurre poi, una vita longeva di qualità» ⁽²⁾ e giocando, così, d'anticipo rispetto all'insorgenza di patologie tali da ridurre la capacità lavorativa e comportare una fuoriuscita, anche prematura, della persona dal mercato del lavoro.

Una tale prospettiva pare intravedersi, ad esempio, nell'impianto del decreto legislativo n. 29/2024. Pur trattandosi di un intervento normativo complessivamente volto a dettare «disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane» ⁽³⁾, l'articolo 4, comma 1, al fine di promuovere «la salute e la cultura della prevenzione lungo tutto il corso della vita», a prescindere, quindi, dall'età anagrafica, attribuisce al Ministero della salute il compito di realizzare «periodiche campagne istituzionali di comunicazione e sensibilizzazione in materia di invecchiamento attivo, su temi di interesse pubblico e sociale». In aggiunta, il successivo comma 2 prevede che «le iniziative di comunicazione e di sensibilizzazione sono volte a favorire l'invecchiamento attivo attraverso la promozione di comportamenti consapevoli e virtuosi» quali, ad esempio, l'adozione di uno stile di vita sano e attivo in ogni fase della vita, la partecipazione costante «agli interventi di prevenzione offerti dal Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento agli screening oncologici e all'offerta vaccinale», l'adeguata conoscenza delle misure di sicurezza «da adottare in ambiente domestico per la prevenzione di incidenti».

2. Il Fondo a sostegno dei programmi di screening e di prevenzione delle malattie cardiovascolari e oncologiche nei luoghi di lavoro (articolo 1, commi 392, 393 e 394, legge n. 207/2024)

Proprio sulla scorta delle predette considerazioni può essere letto l'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024 ai sensi del quale, al fine di promuovere la

⁽²⁾ Così M. MARAZZA, *Il lavoro per la longevità attiva e in salute delle persone: evoluzione dei modelli di prevenzione e prospettiva di ricerca per il giuslavorista*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2024, n. 2, p. 203.

⁽³⁾ Cfr. ad esempio l'art. 5 del d.lgs. n. 29/2024 ai sensi del quale, «nei luoghi di lavoro, la promozione della salute, la cultura della prevenzione e l'invecchiamento sano e attivo della popolazione anziana sono garantiti dal datore di lavoro attraverso gli obblighi di valutazione dei fattori di rischio e di sorveglianza sanitaria previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, tenendo conto del modello sulla promozione della salute nei luoghi di lavoro – Workplace Health Promotion (WHP) raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità e delle indicazioni contenute nel PNP, che prevedono l'attivazione di processi e interventi tesi a rendere il luogo di lavoro un ambiente adatto anche alle persone anziane attraverso idonei cambiamenti organizzativi».

sicurezza e tutelare la salute dei lavoratori, viene istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali «un fondo, con una dotazione pari a 500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2026, per incentivare i programmi di screening e di prevenzione di malattie cardiovascolari e oncologiche organizzati dai datori di lavoro», fra cui sono ricomprese campagne di formazione e informazione nonché l'acquisto di defibrillatori semiautomatici e automatici da parte delle imprese.

In altre parole, attraverso l'istituzione di tale Fondo il legislatore intende sostenere l'adozione da parte dei datori di lavoro di attività diagnostico-sanitarie idonee a individuare tempestivamente la possibile insorgenza di una malattia cardiovascolare od oncologica, l'attuazione di ulteriori iniziative prevenzionistiche e, ancora, operazioni di sensibilizzazione volte a stimolare la modifica di abitudini e comportamenti verso stili di vita più sani e, quindi, capaci di preservare e financo migliorare la condizione di salute dei lavoratori, a prescindere dalla specifica condizione connessa all'età anagrafica. È il caso di alcune buone pratiche aziendali che incentivano, ad esempio, a una sana alimentazione (a partire dal menù offerto dalle mense aziendali) o che organizzano campagne di sensibilizzazione contro gli effetti nocivi provocati dal tabagismo, organizzando incontri *ad hoc* fra la comunità aziendale, terapeuti ed educatori professionali e diffondendo materiale informativo allo scopo di contrastare tale dipendenza ⁽⁴⁾.

L'istituzione di tale Fondo mira evidentemente a incentivare l'adozione da parte delle imprese di quei «programmi volontari di “promozione della salute”, secondo i principi della responsabilità sociale» (articolo 25, comma 1, lettera *a*, decreto legislativo n. 81/2008), che il datore di lavoro è libero di attuare e a cui il lavoratore è libero di partecipare. Accanto allo scopo promozionale, l'istituzione del Fondo pare ambire a una ulteriore e meritoria finalità, che va oltre l'esclusiva dimensione “infortunistica”, ed è cioè volta a prevenire l'insorgenza di malattie cardiovascolari e di patologie tumorali, nel tentativo di assicurare l'integrazione

⁽⁴⁾ Un esempio concreto è dato da alcune buone prassi messe in atto dalle aziende del Friuli-Venezia Giulia aderenti al Programma *Luoghi di lavoro che promuovono salute – Rete WHP Friuli Venezia Giulia*, rientrante nelle azioni previste dal Piano Regionale di Prevenzione di Regione FVG volto a ridurre il carico prevenibile ed evitabile di morbosità, mortalità e disabilità provocato da malattie croniche non trasmissibili, il cui obiettivo prioritario è di «promuovere l'adozione dei luoghi di lavoro di pratiche raccomandate al fine di renderli ambienti favorevoli alla adozione competente e consapevole di stili di vita favorevoli alla salute»; per una raccolta delle buone pratiche sviluppate dalle aziende aderenti alla rete WHP FVG nell'anno 2024 cfr. REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA, [*Luoghi di lavoro che promuovono salute. Rete WHP FVG. Buone pratiche sviluppate dalle aziende – Anno 2024*](#), 2024.

fra «questioni di salute occupazionale e tematiche di salute pubblica» ⁽⁵⁾, facendo dell'impresa un attore che contribuisce attivamente a sostenere una vita longeva e in salute della comunità di lavoratori.

L'erogazione delle risorse economiche stanziare dal Fondo non è, infatti, connessa a specifici rischi connaturati all'ambiente di lavoro, come pure prescinde dal raggiungimento di una determinata soglia anagrafica della forza lavoro (a cui tradizionalmente si associano con maggiore frequenza problemi di salute) o da particolari condizioni di fragilità. Al contrario, l'istituzione del Fondo mira a incentivare la messa in atto di interventi voluti e organizzati dai datori di lavoro, che finiscono per attribuire all'impresa il ruolo di promotrice, attraverso i quali assicurare a tutta la compagine aziendale (ulteriori) strumenti per prevenire l'insorgenza di rischi che prescindono dallo specifico ambiente lavorativo e dalla peculiare organizzazione produttiva in cui i lavoratori sono inseriti, mirando al perseguimento di obiettivi di protezione della salute intesa in senso ampio. In altri termini, il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024 pare iscriversi in quel novero di progettualità teleologicamente orientate ad assicurare il «benessere psico-fisico e sociale della persona (oltre che del lavoratore), basata sulla valorizzazione dell'ambiente di lavoro quale contesto non soltanto di «promozione» della salute, ma di erogazione, a beneficio di grandi fasce della popolazione, di prestazioni e servizi di medicina preventiva» e che intendono fare del lavoro «un fattore di promozione della longevità, attiva e in salute [...] in grado di sostenere, a beneficio dei lavoratori di ogni fascia di età, una più soddisfacente realizzazione della loro aspettativa ad una vita longeva e attiva e in salute» ⁽⁶⁾.

Va, in ogni caso, evidenziato che l'effettivo impatto delle potenzialità sottese alla creazione del Fondo di cui al comma 392 dipenderà dalla concreta individuazione delle modalità e dei criteri di ripartizione delle risorse a esso destinate, «anche al fine del rispetto del limite di spesa autorizzato», compito, questo, delegato da parte dell'articolo 1, comma 393, della legge n. 207/2024 a un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Da ultimo, l'articolo 1, comma 394, della legge n. 207/2024 stabilisce che per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione del Fondo istituito dal precedente comma 392 si procederà mediante corrispondente riduzione del finanziamento al Fondo istituito dall'articolo 1, comma 200, della legge n. 190/2014, volto a «far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione».

⁽⁵⁾ M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in DRI, 2023, n. 2, p. 250.

⁽⁶⁾ Entrambe le citazioni sono tratte da M. MARAZZA, *op. cit.*, pp. 205-206.

3. La condizione di fragilità del lavoratore e il modello bio-psicosociale di disabilità: quali connessioni?

Se sono evidenti le implicazioni che una corretta ed efficace gestione del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024 intrattiene con le politiche di salute pubblica, allo stesso tempo non possono essere taciute le ricadute che tale misura potrebbe avere sui singoli rapporti di lavoro. È quanto meno ipotizzabile che alla maggiore diffusione di esami diagnostici e di attività di screening possa conseguire una più frequente emersione di condizioni di fragilità (es. cardiopatie o malattie tumorali), anche precedentemente non conosciute dal lavoratore. Oltre alle ricadute sotto il profilo sanitario-assistenziale – in quanto tali, legate a peculiari esigenze di cura – l'emersione di tali condizioni di salute pone il tema della gestione da parte delle imprese di tale forza-lavoro, che rischia di aggravarsi ulteriormente nell'eventualità in cui lo stato di salute del lavoratore sia tale da integrare la condizione di disabilità secondo il modello bio-psicosociale ⁽⁷⁾, fatta propria dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ⁽⁸⁾ e della Corte di Cassazione ⁽⁹⁾, peraltro recentemente positivizzato dal legislatore italiano da parte del decreto legislativo n. 62/2024.

L'origine del modello bio-psicosociale di disabilità è da individuare nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ai sensi della quale per “disabilità” si intende il «risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri». Così inteso, più che dipendere esclusivamente da una menomazione e dal conseguente stato limitante che ne deriva, la disabilità assume una valenza per così dire “sociale”, in cui a rilevare è la condizione di marginalizzazione e di svantaggio provocata dall'interazione fra menomazione e ambiente socio-relazionale. Beninteso, alla valorizzazione della dimensione “sociale” della disabilità consegue che tale condizione non può dirsi integrata in quei casi in cui, pur in presenza di una menomazione o di una patologia, l'ambiente circostante in cui opera il

⁽⁷⁾ Il riferimento è alla nota *querelle* giurisprudenziale sulla discriminatorietà del licenziamento per superamento del periodo di comporto del lavoratore disabile.

⁽⁸⁾ *Ex multis* C. Giust. 18 gennaio 2018, causa C-270/16, *Carlos Enrique Ruiz Conejero c. Ferroser Servicios Auxiliares SA e Ministerio Fiscal*; C. Giust. 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark, per conto di Jette Ring c. Dansk almenntilgigt Boligselskab (C-335/11) e HK Danmark, per conto di Lone Skouboe Werge c. Dansk Arbejdsgiverforening per conto della Pro Display A/S (C-337/11)*.

⁽⁹⁾ *Ex multis* Cass. 2 maggio 2024, n. 11731; Cass. 31 marzo 2023, n. 9095.

lavoratore non sia tale da impedirgli lo svolgimento delle normali attività e l'adeguata partecipazione ai contesti di vita, fra cui è indubbiamente ricompreso il lavoro ⁽¹⁰⁾.

Cionondimeno, il carattere evolutivo della condizione di disabilità – espresso anche dalla Convenzione ONU del 2006 – ha indotto la giurisprudenza ad ammettere che l'origine della limitazione possa essere individuata anche in una malattia, curabile o incurabile, di lunga durata, capace di ostacolare la piena partecipazione della persona ai diversi contesti di vita, ampliando così il perimetro della condizione di disabilità a numerose malattie croniche, ove capaci di arginare il pieno sviluppo della persona che ne è affetta ⁽¹¹⁾.

L'elasticità del modello bio-psicosociale di disabilità comporta l'estensione – seppur in via mediata, all'esito cioè del formale riconoscimento della condizione di disabilità *ex* articolo 3, legge n. 104/1992 (come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 62/2024) – anche ai soggetti affetti da tali condizioni di fragilità delle misure di tutela riconosciute ai lavoratori disabili, fra cui rientra l'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli.

Ne risulta un quadro piuttosto complesso in cui si moltiplica la platea dei potenziali destinatari delle condotte che il legislatore pone a carico del datore di lavoro, volte a impedire, da un lato, la messa in atto di condotte discriminatorie nei confronti di coloro che vengono riconosciuti come disabili, e, dall'altro lato, a prescindere dall'integrazione di tale condizione, lo svolgimento di mansioni incompatibili con la specifica condizione di salute del lavoratore affetto da una malattia cronica, idonea a comprometterne la capacità lavorativa ed esporre il datore a una violazione dell'articolo 2087 c.c.

4. Il nodo della conoscibilità della condizione di fragilità del lavoratore: spunti sul possibile ruolo del medico competente e dei lavoratori

L'elemento comune alle ipotesi sopra prospettate – tanto nel caso in cui venga riconosciuta la condizione di disabilità quanto nell'eventualità in cui, pur difettando tale condizione, la patologia sia comunque suscettibile di esporre il lavoratore a particolari rischi per la propria salute – è l'emersione, all'esito dell'attività

⁽¹⁰⁾ In giurisprudenza si veda C. Giust. 18 marzo 2014, causa C-363/12, Z. c. *A Government department e The Board of management of a community school*.

⁽¹¹⁾ A titolo esemplificativo, la giurisprudenza ha ricondotto alla condizione di disabilità secondo il modello bio-psicosociale l'ipertensione arteriosa ([Trib. Pavia ord. 16 marzo 2021, n. 876](#), in [Boll. ADAPT, 2023, n. 19](#)), la sarcoidosi ([Trib. Lecco 26 giugno 2022, ivi, n. 21](#)), la patologia oncologica ([Trib. Mantova 22 settembre 2021, n. 126](#), in [Boll. ADAPT, 2023, n. 20](#); [Trib. Milano ord. 2 maggio 2022, ivi](#)).

di screening o della diversa attività di prevenzione organizzata dal datore di lavoro ai sensi dell'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024, di una condizione patologica che presenta una stretta connessione con l'organizzazione produttiva. Tuttavia, è chiaro che l'individuazione in concreto di misure teleologicamente orientate ad assicurare che le condizioni di salute del lavoratore non subiscano alcun pregiudizio a causa dello svolgimento dell'attività lavorativa presuppone necessariamente la conoscenza da parte dell'impresa di tale stato di salute, che costituisce il *prius* per la corretta attuazione della successiva operazione di adattamento agli esiti dell'attività diagnostica delle peculiarità della organizzazione aziendale specifica.

Tuttavia, è proprio sotto questo profilo che si addensano le maggiori criticità stante, da un lato, l'operatività del divieto sancito dall'articolo 5 Stat. lav., e dall'altro lato, la riconducibilità degli esiti di tale attività diagnostico-sanitaria all'alveo dei c.d. "dati particolari" il cui trattamento è vietato, salvo che si renda «necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro [...], in presenza di garanzie appropriate per i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato»⁽¹²⁾. Il rischio di una paralisi del virtuoso utilizzo delle risultanze dell'attività di screening e di diagnostica da parte dell'impresa spinge a interrogarsi intorno al possibile ruolo che potrebbe assumere sul punto il medico competente, quale titolare del trattamento dei dati di cui all'articolo 9 GDPR.

Il medico competente si trova, infatti, al centro di un rinnovato interesse da parte della dottrina giuslavoristica⁽¹³⁾, che ne intende rafforzare il concreto apporto sia nella dimensione prevenzionistica sia in quella antidiscriminatoria, a fronte dell'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli.

Il medico competente costituisce quella figura professionale che nell'impianto del decreto legislativo n. 81/2008 collabora con il datore di lavoro in piena autonomia ed è tenuto al segreto professionale rispetto ai dati sanitari di cui viene a conoscenza nello svolgimento delle proprie funzioni: egli, ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera *i*, del decreto legislativo n. 81/2008, «comunica per iscritto [...] al datore di lavoro, al responsabile del servizio di prevenzione protezione dai rischi, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, i risultati anonimi collettivi della sorveglianza sanitaria effettuata e fornisce indicazioni sul significato di detti risultati ai fini della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori».

Tornando al tema del trattamento dei dati sanitari che emergono all'esito delle attività individuate dall'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024, il medico

⁽¹²⁾ Art. 9, § 2, lett. *b*, GDPR.

⁽¹³⁾ M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 210; D. TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Giappichelli, 2024, p. 220 ss.

competente, in qualità di titolare del trattamento e in base alle proprie competenze professionali, potrebbe essere chiamato a filtrare i dati sanitari dei lavoratori, distinguendo quelli che si apprestano a essere rilevanti per l'efficace svolgimento della sorveglianza sanitaria *ex* articolo 41, decreto legislativo n. 81/2008, per la valutazione di tutti i rischi presenti in azienda e, nel caso di un lavoratore disabile, per l'individuazione di accomodamenti ragionevoli, da quelli privi di alcun collegamento funzionale con l'ambiente e il rapporto di lavoro.

Accanto alla necessità di individuare un nuovo ruolo per il medico competente, è chiaro che l'effettività sul piano prevenzionistico delle attività di screening finanziate dal Fondo istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024 passa anche attraverso una rinnovata responsabilizzazione della figura stessa del lavoratore, dalle cui determinazioni dipende *in primis* la sottoposizione a tali programmi di prevenzione e *in secundis* la condivisione dei relativi esiti con il medico competente, in assenza di un canale di comunicazione diretto fra l'attività diagnostica e tale figura professionale.

Sotto il profilo prevenzionistico un possibile aggancio a cui ancorare la condotta proattiva del lavoratore pare potersi individuare nell'articolo 20 del decreto legislativo n. 81/2008. Il comma 1 stabilisce, infatti, che «ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro». Il successivo comma 2 alla lettera *a* affianca, poi, il lavoratore agli altri attori del sistema di prevenzione, attribuendogli il compito di cooperare «all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro», che ben potrebbe declinarsi nell'onere di comunicazione, a seguito dei controlli diagnostici, della condizione di salute rilevata, in quanto suscettibile di essere pregiudicata dallo svolgimento dell'attività lavorativa in assenza di specifici interventi.

Ma analoghi ragionamenti intorno alla sussistenza in capo al lavoratore di un onere di comunicazione al medico competente degli esiti delle attività di screening a cui si è sottoposto possono svolgersi anche nell'ipotesi in cui, all'esito delle iniziative di cui all'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024, emerga una condizione patologica riconducibile al modello bio-psicosociale di disabilità tale da richiedere l'adozione di accomodamenti ragionevoli, oggetto di recente proceduralizzazione ad opera dell'articolo 5-*bis* della legge n. 104/1992, introdotto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 62/2024. L'articolo 5-*bis*, infatti, oltre a prevedere al comma 3 che «la persona con disabilità [...] ha la facoltà di richiedere con apposita istanza scritta, alla pubblica amministrazione, ai concessionari di pubblici servizi e ai soggetti privati l'adozione di un accomodamento ragionevole, anche formulando una proposta», al successivo comma 4

postula la necessaria partecipazione da parte del disabile al procedimento relativo all'individuazione dell'accomodamento ragionevole.

L'introduzione di uno specifico procedimento attraverso cui giungere alla predisposizione dell'accomodamento ragionevole, che prevede la partecipazione attiva del disabile, è infatti incompatibile con l'attuazione di «comportamenti ostruzionistici» ⁽¹⁴⁾ da parte di quest'ultimo, che è, al contrario, onerato dell'obbligo di cooperare con il datore di lavoro al fine di avviare un dialogo necessario per l'individuazione della misura ragionevole più adatta al caso concreto.

In conclusione, lungi dal voler caricare di eccessive aspettative il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 392, della legge n. 207/2024, la cui efficacia dipenderà innanzitutto dalla sufficienza delle risorse per esso stanziare e dalle concrete modalità di ripartizione delle medesime da parte di un successivo decreto ministeriale, l'introduzione di questo strumento costituisce una prima occasione di riflessione concreta sull'opportunità di intensificare il coordinamento fra istituzioni e imprese per la promozione della salute dentro (e attraverso) i luoghi di lavoro, la cui effettiva ed efficace integrazione potrà costituire altresì una delle misure attraverso cui configurare un impiego sempre più "sostenibile", della cui necessità le prospettive demografiche non fanno che confermarne l'urgenza.

5. Bibliografia essenziale

CARCHIO C. (2024), *Rischi e tutele nel reinserimento lavorativa delle persone con malattie croniche e trapiantate: prime riflessioni alla luce del d.lgs. n. 62/2024*, in *DSL*, n. 2, p. 162 ss.

CINELLI M. (2019), *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, in *RIDL*, n. 3, I, p. 295 ss.

DAGNINO E. (2023), *La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema*, in *DRI*, n. 2, p. 336 ss.

DELOGU A. (2024), *"Adeguare il lavoro all'uomo": l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti*, in *Ambientediritto.it*, n. 1, p. 1 ss.

FILÌ V. (2023), *Superamento del comportamento di malattia e rischio di discriminazione indiretta*, in *GI*, n. 10, p. 2145 ss.

FILÌ V. (2020), *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, n. 2, p. 369 ss.

⁽¹⁴⁾ Cass. 22 maggio 2024, n. 14316.

- FILÌ V. (a cura di) (2022), [*Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*](#), ADAPT University Press
- GAMBACCIANI M. (2020), *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, n. 4, p. 571 ss.
- GAROFALO D. (2023), *La risoluzione del rapporto di lavoro per malattia*, in *DRI*, n. 2, p. 357 ss.
- GAROFALO D. (2019), *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, n. 6, I, p. 1225 ss.
- MARAZZA M. (2024), *Il lavoro per la longevità attiva e in salute delle persone: evoluzione dei modelli di prevenzione e prospettiva di ricerca per il giuslavorista*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2, p. 202 ss.
- MILITELLO M. (2018), *La tutela del lavoratore affetto da patologia oncologica in Italia*, in *DRI*, n. 2, p. 457 ss.
- MONACO M.P. (2024), *Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62: una lettura giuslavoristica*, in [*Professionalità Studi*, n. 3](#), p. 3 ss.
- NARDELLI F. (2023), *Il difficile bilanciamento tra tutela della disabilità e della privacy*, in *VTDL*, n. 4, p. 1051 ss.
- PASCUCCI P. (2021), *Salute pubblica e limiti all'attività di impresa dall'angolo visuale del diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Editoriale Scientifica, p. 113 ss.
- SPINELLI C. (2017), *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, in *DLM*, n. 1, p. 39 ss.
- TARDIVO D. (2024), *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Giappichelli
- TIRABOSCHI M. (2023), *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, n. 2, p. 229 ss.
- TIRABOSCHI M. (2015), *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *DRI*, n. 3, p. 681 ss.

Incentivi per il settore turistico, ricettivo e termale

di Alessio Caracciolo

Abstract – Frutto della seconda proroga rispetto al regime transitorio introdotto nel 2023, la norma in commento prevede una forma di incentivo per le attività turistiche che pone a carico della fiscalità generale un incremento retributivo per il lavoro straordinario e notturno. Descritta la disposizione, il contributo ne analizza i profili applicativi e le questioni problematiche.

Abstract – As a result of the second extension of the transitional regulation introduced in 2023, the provision establishes a bonus for tourism-related activities, placing the financial burden on general taxation to cover an increase in remuneration for overtime and night work. After outlining the provision, the contribution analyses its practical implications and related issues.

Sommario: 1. I precedenti. – 2. Gli incentivi all'occupazione per mezzo dei trattamenti salariali integrativi. – 3. Questioni aperte e aporie. – 4. Bibliografia essenziale.

1. I precedenti

Proseguendo con l'ormai consolidato meccanismo della riproposizione di norme già più volte introdotte “in via sperimentale”, la norma in commento ripresenta una modalità incentivante per il lavoro nel settore turistico.

Non si tratta di una disposizione nuova. La prima formulazione di questo incentivo risale, infatti, all'articolo 39-*bis* del decreto-legge n. 48/2023, convertito con modificazioni in legge n. 85/2023 ⁽¹⁾. Al pari del “nuovo” incentivo, infatti, anche «in sede di conversione in legge del Decreto Lavoro è stata introdotta per il

⁽¹⁾ Così P. PIERANDI, *Trattamento integrativo speciale 2024 per i lavoratori del turismo*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2024, n. 13, p. 47. Cfr. la scheda riepilogativa in M.R. GHEIDO, *Contratti a termine, incentivi, lavoro agile, sanzioni: novità del Decreto lavoro convertito*, *ivi*, 2023, n. 29, p. 49.

comparto turismo una retribuzione aggiuntiva per le prestazioni rese in particolari orari e condizioni»⁽²⁾.

La misura è stata successivamente riconfermata anche per l'anno 2024, con riferimento al periodo intercorso tra il 1° gennaio 2024 e il 30 giugno 2024⁽³⁾, in modo pressoché invariato. Sul punto è intervenuta l'Agenzia delle entrate⁽⁴⁾, in realtà con scarsa incisività, per fornire istruzioni operative specialmente con riferimento al credito d'imposta al quale ha diritto il datore di lavoro in relazione alle somme erogate.

2. Gli incentivi all'occupazione per mezzo dei trattamenti salariali integrativi

La finalità esplicitata dal legislatore nella disposizione in commento è ancora una volta quella di «garantire la stabilità occupazionale e di sopperire all'eccezionale mancanza di offerta di lavoro nel settore turistico, ricettivo e termale»⁽⁵⁾. Per far ciò, è previsto – per il periodo che intercorre tra il 1° gennaio e il 30 settembre

(2) M.R. GHEIDO, *Misure straordinarie 2023 per i lavoratori del settore turistico-alberghiero*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2023, n. 37, p. 42. Cfr. circ. AE 29 agosto 2023, n. 26/E, recante *Chiarimenti interpretativi in tema di tassazione delle mance percepite dal personale impiegato nelle strutture ricettive e negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (articolo 1, commi da 58 a 62, della legge 29 dicembre 2022, n. 197) e di trattamento integrativo speciale previsto per i lavoratori del settore turistico, ricettivo e termale (articolo 39-bis del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48)*; si veda anche F. MARTINELLI, G. BALDONI, *Guida al congruaggio di fine anno*, inserto di *Guida alle Paghe*, 2023, n. 12, inserto, p. 22.

(3) Si veda l'art. 1, commi 21-25, della l. n. 213/2023. Cfr. M.R. GHEIDO, *Misure per il lavoro e fiscali*, in *DPL*, 2024, n. 4, p. 240; P. PIERANDI, *op. cit.*, p. 46 ss.; P. RAUSEI, *Fra luci e ombre il "Decreto Lavoro" diventa legge*, *ivi*, 2023, n. 29, p. 1789; si vedano anche le schede di S. CINIERI, *Guida alle novità della Legge di bilancio 2024*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2024, n. 3, p. 17; M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2024: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2024, n. 4, p. 233; M.R. GHEIDO, *Lavoro e previdenza nella Legge di bilancio 2024*, *ivi*, n. 3, p. 30.

(4) Circ. AE 7 marzo 2024, n. 5/E.

(5) Il collegamento tra la misura e l'obiettivo perseguito può spiegarsi con il perseguimento dello «scopo di rendere più appetibile per i lavoratori lo svolgimento di tali prestazioni particolarmente gravose da rappresentare uno dei principali ostacoli al reperimento di manodopera nel settore» (C. GAROFALO, *Gli incentivi nel "Decreto lavoro"*, in *LG*, 2023, n. 11, p. 1006).

2025 – un incremento delle retribuzioni relative alle prestazioni di lavoro notturno nonché al lavoro straordinario prestato nei giorni festivi ⁽⁶⁾.

I beneficiari delle disposizioni in commento sono i lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di cui all'articolo 5 della legge n. 287/1991 ⁽⁷⁾ e i lavoratori del “comparto del turismo” ⁽⁸⁾ (ivi compresi gli stabilimenti termali, ove per qualche ragione si dovessero ritenere altrimenti esclusi da tale categoria) nel settore privato. Inoltre, i destinatari devono aver dichiarato un reddito di lavoro dipendente ⁽⁹⁾ non superiore a 40.000 euro nel periodo d'imposta 2024.

Sul piano oggettivo, l'incentivo è costituito da un trattamento integrativo speciale – che non concorre alla formazione del reddito – pari al 15% delle retribuzioni lorde corrisposte in relazione al lavoro notturno e alle prestazioni di lavoro

⁽⁶⁾ Si vedano le schede di sintesi di S. CINIERI, *Guida alle novità della Legge di bilancio 2025*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2025, n. 3, p. 36; M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2025: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2025, n. 3, p. 152.

⁽⁷⁾ La norma contiene un'elencazione modulare. Al primo comma, individua quattro macro-categorie all'interno delle quali sono classificati gli esercizi di ristorazione per la somministrazione di pasti e bevande (ristoranti, trattorie, tavole calde, pizzerie, birrerie ed esercizi simili); gli esercizi per la somministrazione di bevande, latte, dolci, generi di pasticceria e gelateria, nonché di prodotti di gastronomia (bar, caffè, gelaterie, pasticcerie ed esercizi simili); gli esercizi di cui prima, laddove all'attività di somministrazione di alimenti si affiancano altre attività di intrattenimento e svago (sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari ed esercizi simili); infine, gli esercizi di cui alla lett. b (l'elenco che comprende le pasticcerie) nelle quali sia esclusa la somministrazione di bevande alcoliche. L'elencazione è definita “modulare” in quanto modificabile con decreto ministeriale, da emanare previa consultazione delle organizzazioni nazionali di categoria e le associazioni dei consumatori e degli utenti. Si veda anche M.R. GHEIDO, *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in *DPL*, 2025, n. 3, p. 155; G. MARIANETTI, M. MASNATA, *Un (timido) passo verso un'agevolazione per il lavoro straordinario e notturno*, in *Il Fisco*, 2024, n. 46, p. 4282.

⁽⁸⁾ Il termine è stranamente mutuato dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego, creando alcune incertezze sull'estensione applicativa della disposizione: «ad oggi non è ancora stato definitivamente chiarito (es. in termini di codici ATECO) cosa si intenda per “comparto turistico”, frase che potrebbe essere riferita ad un ambito ben più ampio di quello normalmente identificato dalle parole “settore turistico”» (W. GRATTAROLA, *Il “Bonus turismo”: spunti in materia di congruaggio*, in *Pratica Lavoro*, 2023, n. 23, p. 26).

⁽⁹⁾ «Ai fini del calcolo del limite reddituale ivi previsto, devono essere inclusi tutti i redditi di lavoro dipendente conseguiti dal lavoratore (anche da più datori di lavoro), compresi quelli derivanti da attività lavorativa diversa da quella svolta nel settore turistico, ricettivo e termale» (C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1006, nota 24). In modo analogo, G. MARIANETTI, M. MASNATA, *op. cit.*, p. 4283.

straordinario (per come definite dal decreto legislativo n. 66/2003) ⁽¹⁰⁾ effettuate nei giorni festivi.

L'intera misura si regge sul comportamento virtuoso dei sostituti d'imposta che, una volta ricevuta specifica richiesta da parte del lavoratore – attestante per iscritto l'importo del reddito di lavoro dipendente conseguito nell'anno 2024 al fine della verifica del possesso dei requisiti reddituali – riconoscono ed erogano il trattamento integrativo speciale, facendone menzione nella “certificazione unica” ⁽¹¹⁾. Il sostituto d'imposta, a sua volta, può compensare i crediti erogati al lavoratore, per mezzo del meccanismo di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 241/1997, con imposte e contributi da versare ai rispettivi Enti.

È pertanto corretto concludere per la configurazione di una misura posta sostanzialmente «a carico del bilancio dello Stato» ⁽¹²⁾, al pari degli altri incentivi per l'occupazione.

3. Questioni interpretative e aporie

Il meccanismo riconfermato dalla legge di bilancio si presta ad alcune considerazioni critiche che emergono dal raccordo con altre disposizioni di legge o di contratto collettivo. Difatti, sin dalla prima formulazione della misura è apparsa evidente la sua sovrapposizione con le previsioni dei contratti collettivi di settore

⁽¹⁰⁾ L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003 definisce “lavoro straordinario” quello prestatato oltre l'orario normale di lavoro, mentre i limiti per il ricorso a quest'ultimo sono disciplinati dall'art. 5 mediante un rimando prioritario alla contrattazione collettiva con intervento solo suppletivo della disposizione. I profili definitori sono pertanto collegati a quelli applicativi, in quanto leggendo la norma citata si può concludere che il lavoro straordinario, nel limite di 250 ore annue (salvo diversa previsione dei contratti collettivi), rappresenti uno strumento per fronteggiare casi di eccezionali esigenze tecnico-produttive con impossibilità di farvi fronte per tramite dell'assunzione di nuovi lavoratori, ovvero in caso di eventi particolari o per affrontare casi di forza maggiore.

⁽¹¹⁾ Per il cui funzionamento si veda l'art. 4, comma 6-ter, del d.P.R. n. 322/1998. Tecnicamente, con riferimento allo scorso anno ma in modo sostanzialmente invariato anche per quello in corso, «la somma è evidenziata nella CU 2024 e nel Mod. 770/2024, in quanto genera un credito d'imposta da indicare nel quadro SX di quest'ultimo modello. In particolare, il credito maturato a fronte di questa erogazione deve essere indicato nel rigo SX1 colonna 6» (M.R. GHEIDO, *Sostituto d'imposta: cosa cambia*, in *DPL*, 2024, n. 8, p. 517).

⁽¹²⁾ F. MARTINELLI, G. BALDONI, *Guida al congruaggio di fine anno*, inserto di *Guida alle Paghe*, 2024, n. 12, p. 24.

più applicati, che prevedono a loro volta maggiorazioni anche più generose ⁽¹³⁾ sia pur applicabili separatamente al lavoro straordinario e al lavoro festivo. Sul punto potrebbe concludersi per la cumulabilità del beneficio, con una maggiorazione totale più alta posta in parte in capo al pubblico, in parte al privato. Ma sarebbe egualmente percorribile – e preferibile ⁽¹⁴⁾ – la via interpretativa dell'applicabilità della sola aliquota maggiore, della quale il datore di lavoro potrà recuperare solo una parte mediante il conguaglio.

La riferibilità della disposizione al solo lavoro straordinario, invece, esclude che la stessa possa estendersi anche al lavoro supplementare in caso di contratto di lavoro a tempo parziale ⁽¹⁵⁾, nonostante la diffusione di quest'ultimo nelle attività prese in considerazione. Si potrebbe tuttavia concludere che questa criticità sia superata dalla previsione generalizzata di una maggiorazione del 15% per il lavoro supplementare ⁽¹⁶⁾, la cui esclusione dalla fruizione del beneficio impatta non sul lavoratore, quanto piuttosto sul datore di lavoro, che non potrà farsi rifondere dallo Stato le somme corrisposte.

Problematica analoga si può rilevare in caso di utilizzo di meccanismi compensativi rispetto allo svolgimento di lavoro straordinario o notturno di natura non economica – è il caso, ad esempio, della “banca ore” ⁽¹⁷⁾ – che, riducendo l'ammontare corrisposto al lavoratore, riducono di conseguenza anche l'importo del trattamento integrativo ⁽¹⁸⁾.

4. Bibliografia essenziale

CINIERI S. (2024), *Guida alle novità della Legge di bilancio 2024*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 3, pp. 16-27

⁽¹³⁾ In tal senso, si veda W. GRATTAIOLA, *op. cit.*, p. 26, che richiama una maggiorazione del 25%; ma cfr. S. NICOLI, *Il lavoro straordinario festivo*, in *Guida alle Paghe*, 2015, n. 1, p. 14, che elenca le maggiorazioni in relazione alle tipologie di attività, aprendo perciò alla considerazione che la questione sia molto più complessa di quanto appare, poiché le imprese sono libere di scegliere il contratto collettivo applicabile.

⁽¹⁴⁾ Così C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1007, ove l'A. esclude che si possano sommare le due maggiorazioni.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁶⁾ Si veda l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 (in senso affine, si veda C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1007).

⁽¹⁷⁾ C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1006.

⁽¹⁸⁾ Salvo a non voler considerare la possibilità «che il trattamento venga calcolato anche sulla retribuzione virtuale corrispondente alle ore accantonate in banca ore» (C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1007).

- CINIERI S. (2025), *Guida alle novità della Legge di bilancio 2025*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 3, pp. 22-27
- GAROFALO C. (2023), *Gli incentivi nel “Decreto lavoro”*, in *LG*, n. 11, pp. 996-1010
- GHEIDO M.R. (2023), *Contratti a termine, incentivi, lavoro agile, sanzioni: novità del Decreto lavoro convertito*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 29, pp. 46-49
- GHEIDO M.R. (2023), *Misure straordinarie 2023 per i lavoratori del settore turistico-alberghiero*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 37, pp. 40-43
- GHEIDO M.R. (2024), *Lavoro e previdenza nella Legge di bilancio 2024*, in *DPL*, n. 3, pp. 29-33
- GHEIDO M.R. (2024), *Legge di Bilancio 2024: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 4, pp. 233-236
- GHEIDO M.R. (2024), *Sostituto d'imposta: cosa cambia*, in *DPL*, n. 8, pp. 515-519
- GHEIDO M.R. (2025), *Legge di Bilancio 2025: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 147-154
- GHEIDO M.R. (2025), *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162
- GRATTAROLA W. (2023), *Il “Bonus turismo”: spunti in materia di congruaggio*, in *Pratica Lavoro*, n. 23, pp. 25-27
- MARIANETTI G., MASNATA M. (2024), *Un (timido) passo verso un'agevolazione per il lavoro straordinario e notturno*, in *Il Fisco*, n. 46, pp. 4281-4284
- MARTINELLI F., BALDONI G. (2023), *Guida al congruaggio di fine anno*, inserto di *Guida alle Paghe*, n. 12
- MARTINELLI F., BALDONI G. (2024), *Guida al congruaggio di fine anno*, inserto di *Guida alle Paghe*, n. 12
- NICOLI S. (2015), *Il lavoro straordinario festivo*, in *Guida alle Paghe*, n. 1, pp. 13-15
- PIERANDI P. (2024), *Trattamento integrativo speciale 2024 per i lavoratori del turismo*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 13, pp. 46-49
- RAUSEI P. (2023), *Fra luci e ombre il “Decreto Lavoro” diventa legge*, in *DPL*, n. 29, pp. 1781-1794

Maxi-deduzione del costo del lavoro, tra continuità e novità della legge di bilancio per il 2025

di Michele Calabria

Abstract – Con la legge di bilancio per il 2025 (l. n. 207/2024), all'art. 1, commi 399 e 400, il legislatore non ha provveduto ad introdurre *ex novo* un particolare tipo di incentivo fiscale, ma si è limitato a prorogare, per ogni periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 2024 e fino al 2027, la durata della maxi-deduzione del costo del lavoro di cui agli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 216/2023. Fin qui la continuità, la novità sta invece nell'aver collegato, ai commi 436 e 437, un ulteriore abbattimento del reddito d'impresa, al ricorrere di determinate condizioni, tra le quali l'incremento occupazionale di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 216/2023.

Abstract – With the Budget Act for 2025 (Act No. 207/2024), in Art. 1, §§ 399 and 400, the legislator did not introduce a new type of tax incentive, but limited himself to extending, for each tax period after 31 December 2024 and until 2027, the duration of the maxi-deduction of labour costs pursuant to Arts. 3 and 4 of Legislative Decree No. 216/2023. Up to this point, the continuity, the novelty instead lies in having linked, in §§ 436 and 437, a further reduction in business income, to the occurrence of certain conditions, including the increase in employment pursuant to Art. 4 of Legislative Decree No. 216/2023.

Sommario: 1. Maxi-deduzione, profili di continuità. – 2. Possibili beneficiari. – 3. Verifica dell'incremento e del decremento occupazionale. – 4. Ammontare della deduzione. – 5. Profili di novità. – 6. Bibliografia.

1. Maxi-deduzione, profili di continuità

La misura riproposta dall'articolo 1, commi 399 e 400, della legge n. 207/2025 persevera nella volontà di stabilizzare i livelli occupazionali nel mercato del lavoro e sostenere il tessuto imprenditoriale nazionale.

Nella pratica si è al cospetto della proroga di un incentivo precedentemente istituito in via sperimentale e per il solo 2024, dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 216/2023, come alternativa temporanea, da utilizzarsi in concomitanza ⁽¹⁾ all'attuazione della legge delega al Governo contenente principi e criteri direttivi previsti per la riforma fiscale in tema di revisione del sistema di tassazione del reddito di impresa e di riordino degli incentivi fiscali in favore delle imprese ⁽²⁾. In attesa del completamento dell'anzidetta riforma, ad oggi non del tutto realizzata, in uno alla considerazione che un intervento di concreta e duratura efficacia nel mercato del lavoro difficilmente potrebbe realizzarsi confidando su una misura che dispieghi i propri effetti nel limitato arco temporale di un solo periodo d'imposta, l'istituto è stato riproposto per il 2025, 2026 e 2027.

Nell'assenza di ulteriori modifiche e specificazioni all'interno della normativa di bilancio è logico rifarsi alla normativa istitutiva, che dispone l'incentivo della maggiorazione del costo del lavoro relativo ai dipendenti assunti a tempo indeterminato dai titolari di reddito d'impresa ed esercenti arti e professioni. La disciplina sarà applicata *mutatis mutandis*, nei limiti e alle condizioni ivi previste anche agli incrementi occupazionali risultanti al termine di ciascuno degli ulteriori tre periodi d'imposta agevolati ⁽³⁾.

I tratti salienti attraverso i quali scrutinare la misura sono, quindi, i possibili beneficiari, le condizioni richieste per goderne, e la sua natura.

Ad ognuno di questi sarà dedicato un paragrafo specifico, concludendo il lavoro con un paragrafo dedicato all'emersione di un profilo di continuità tra la maxideduazione ed altra tipologia di incentivo fiscale, continuità che a sua volta restituisce il collegamento, più ampio e sistematico, tra riordino della disciplina degli incentivi alle imprese e riforma fiscale.

2. Possibili beneficiari

Quanto al perimetro soggettivo, l'articolo 4 del decreto legislativo n. 216/2023 vi include i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni.

⁽¹⁾ Cfr. B. OLIVIERI, *Costo del lavoro e incremento occupazionale qualificato: calcolo della deduzione*, in DPL, 2024, n. 37, p. 2187.

⁽²⁾ Cfr. art. 9, comma 1, lett. g l. n. 111/2023, in tema di revisione e razionalizzazione degli incentivi rivolti alle imprese e ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. a, in riferimento alla riduzione dell'IRES connessa agli investimenti qualificati con specifico riferimento alle nuove assunzioni.

⁽³⁾ Cfr. G. BUSCEMA, *Nuove assunzioni e maxi deduzione fiscale del lavoro*, in DPL, 2025, n. 7, p. 415.

Se per i secondi è sufficiente il rinvio all'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, il novero è più ampio e particolareggiato per i titolari di reddito d'impresa ⁽⁴⁾.

Quivi trovano ingresso le società di persone, società in nome collettivo e in accomandita semplice ⁽⁵⁾ e gli altri enti che applicano la tassazione per trasparenza ⁽⁶⁾; le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e le società di mutua assicurazione, nonché le società europee ⁽⁷⁾ e le società cooperative europee ⁽⁸⁾, residenti nel territorio dello Stato ⁽⁹⁾; gli enti pubblici e privati diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno, o non hanno ⁽¹⁰⁾ (ma per queste limitatamente all'IRES riferibile al reddito di impresa) ⁽¹¹⁾ per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale ⁽¹²⁾, mentre per le società e gli enti, di ogni tipo, con o senza personalità giuridica, ma non residenti nel territorio dello Stato ⁽¹³⁾, l'agevolazione può essere richiesta solo con riferimento alle nuove assunzioni relative all'attività commerciale esercitata nel territorio dello Stato mediante una stabile organizzazione.

Ancora, possono godere dell'agevolazione anche le imprese sociali ⁽¹⁴⁾ e le cooperative ⁽¹⁵⁾, in quanto, pur essendo enti non commerciali ⁽¹⁶⁾, risultano compatibili ai sensi dell'articolo 143 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986; per queste l'agevolazione può essere concessa limitatamente sulla parte del reddito assoggettato ad IRES.

La prassi interpretativa include tra i beneficiari dell'agevolazione i soggetti che svolgono le attività in regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e

⁽⁴⁾ Cfr. art. 55, d.P.R. n. 917/1986.

⁽⁵⁾ Cfr. art. 5, d.P.R. n. 917/1986.

⁽⁶⁾ Cfr. artt. 115 e 116, d.P.R. n. 917/1986.

⁽⁷⁾ Cfr. regolamento (CE) n. 2157/2001.

⁽⁸⁾ Cfr. regolamento (CE) n. 1435/2003.

⁽⁹⁾ Cfr. art. 73, comma 1, lett. a, d.P.R. n. 917/1986.

⁽¹⁰⁾ Cfr. art. 73, comma 1, lett. c, d.P.R. n. 917/1986, nel qual caso la norma aggiunge anche gli organismi di investimento collettivo del risparmio residenti nel territorio dello Stato.

⁽¹¹⁾ G. SEPIO, G. SBARAGLIA, *Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni*, in *Il Fisco*, 2025, n. 6, p. 473.

⁽¹²⁾ Cfr. art. 73, comma 1, lett. b, d.P.R. n. 917/1986.

⁽¹³⁾ Cfr. art. 73, comma 1, lett. d, d.P.R. n. 917/1986.

⁽¹⁴⁾ Cfr. d.lgs. n. 112/2017.

⁽¹⁵⁾ Ai sensi dell'art. 2514 c.c. e della l. n. 381/1991.

⁽¹⁶⁾ Determinano i propri redditi secondo le regole di cui all'art. 6 ss. del d.P.R. n. 917/1986.

i lavoratori in mobilità ⁽¹⁷⁾, il cui reddito pur non determinato secondo le regole del regime forfettario soggiace ad una diversa modalità temporale di deduzione del costo ⁽¹⁸⁾.

La maggiorazione del costo si applica, infine, anche ai titolari di reddito di lavoro autonomo, ai sensi dell'articolo 53 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, salvo che non si avvalgano di regimi alternativi di determinazione del reddito, così come le persone fisiche non residenti che producono nel territorio dello Stato redditi di lavoro autonomo determinati analiticamente ai sensi dell'articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 per mezzo di una base fissa, redditi d'impresa determinati analiticamente ai sensi dell'articolo 55 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 per mezzo di una stabile organizzazione ⁽¹⁹⁾.

Sono invece esclusi quegli enti commerciali che, per legge, non sono considerati svolgenti attività commerciale, ed i cui proventi sono pertanto sottratti a tassazione ⁽²⁰⁾; parimenti esclusi a richiedere il beneficio sono i titolari di reddito d'impresa che determinano il reddito in deroga alle ordinarie regole ⁽²¹⁾, di cui all'articolo 84 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, come nel regime forfettario ⁽²²⁾ o nel regime della *tonnage tax*, ex articolo 155 ss., decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 ⁽²³⁾.

⁽¹⁷⁾ Cfr. art. 27, commi 1 e 2, del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011.

⁽¹⁸⁾ Circ. AE 20 gennaio 2025, n. 1/E.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*.

⁽²⁰⁾ G. SEPIO, G. SBARAGLIA, *Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni*, op. cit., p. 476: «Si pensi, ad esempio, al caso dei corrispettivi specifici percepiti da enti commerciali di tipo associativo versati dai propri soci associati e partecipati, ai sensi dell'art. 148, co. 3, d.P.R. n. 917/1986, ovvero dei ricavi prodotti da Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (più comunemente ONLUS), ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 460/1997 che non si considerano prodotti nell'esercizio di un'attività commerciale».

⁽²¹⁾ Cfr. art. 3, comma 5, d.m. 25 giugno 2024.

⁽²²⁾ Cfr. art. 1, comma 54 ss., l. n. 190/2014.

⁽²³⁾ G. SEPIO, G. SBARAGLIA, *Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni*, op. cit., p. 476, nota 14: «Secondo la circolare dell'Agenzia delle entrate n. 1/E/2025, “Sono inclusi, pertanto, anche i soggetti che determinano il reddito sia in modo analitico sia in modo non analitico e che calcolano il beneficio [...]. Tale ipotesi si riscontra, ad esempio, nelle imprese di trasporto marittimo il cui reddito, relativo ad alcune delle navi appartenenti alla flotta aziendale, è determinato in maniera forfetaria secondo le regole previste dall'articolo 156 del d.P.R. n. 917/1986. (regime della c.d. *tonnage tax*)”».

Risultano invece esclusi gli imprenditori agricoli ⁽²⁴⁾ e coloro che svolgono attività commerciali in via occasionale ⁽²⁵⁾, la maxi-deduzione risulta inapplicabile anche alle società ed enti in liquidazione ordinaria, assoggettati a liquidazione giudiziale o altri istituti liquidatori relativi alla crisi d'impresa ⁽²⁶⁾, in quanto la norma dispone che i soggetti richiedenti abbiano esercitato l'attività nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023 per almeno 365 giorni ⁽²⁷⁾. Appare infatti ragionevole ipotizzare che solo una impresa in condizione di ordinaria attività possa procedere ad assunzioni a tempo indeterminato.

3. Verifica dell'incremento e del decremento occupazionale

La concessione del beneficio è condizionata alla verifica della sussistenza di un duplice incremento occupazionale ⁽²⁸⁾, e ciò a riprova del fatto che la misura è finalizzata a «stimolare gli investimenti in capitale umano mediante assunzioni a tempo indeterminato» ⁽²⁹⁾, manifestando l'attenzione del legislatore a ricercare, quindi, l'effettiva stabilità dei posti di lavoro creati.

La prima indagine da compiere riguarda il semplice «incremento occupazionale» ⁽³⁰⁾, cioè l'incremento del numero di dipendenti a tempo indeterminato alla fine del periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023 rispetto al numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato mediamente occupato nel periodo d'imposta precedente (ovvero al 31 dicembre del periodo d'imposta precedente a ciascuno degli anni di godimento del beneficio come prorogato dalla legge n. 207/2024).

Anche qualora risultata positiva tale indagine non appare sufficiente, in quanto la norma prescrive di compiere una seconda valutazione involgente il complesso dei lavoratori in forza presso il beneficiario, atta ad appurare che, nel frattempo, non si sia realizzata una riduzione della base occupazionale complessiva nel periodo d'imposta agevolato rispetto alla media occupazionale del periodo d'imposta precedente, “neutralizzando” una surrettizia rilevazione di costi correlati al lavoro.

⁽²⁴⁾ Determinano il loro reddito ai sensi dell'art. 32 del d.P.R. n. 917/1986.

⁽²⁵⁾ Cfr. art. 67, d.P.R. n. 917/1986.

⁽²⁶⁾ Cfr. art. 3, comma 3, d.i. 25 giugno 2024.

⁽²⁷⁾ Cfr. art. 4, comma 1, d.lgs. n. 216/2023; art. 3, comma 2, d.i. 25 giugno 2024.

⁽²⁸⁾ Cfr. art. 4, comma 2, d.lgs. n. 216/2023.

⁽²⁹⁾ Cfr. circ. AE n. 1/E/2025, cit.

⁽³⁰⁾ Cfr. art. 1, comma 1, lett. b, d.i. 25 giugno 2024; art. 4, comma 2, d.lgs. n. 216/2023.

La maggiorazione non spetta, o per come si esprime la norma «nessun costo è riferibile all'incremento occupazionale» ⁽³¹⁾ nel caso in cui si sia verificato un «decremento occupazionale complessivo» ⁽³²⁾ nel periodo d'imposta agevolato rispetto al precedente, cioè vi sia un numero minore o uguale di lavoratori assunti sia a tempo determinato che a tempo indeterminato (incremento o decremento occupazionale assoluto), nonché nel caso in cui la base occupazionale resti immutata sotto il profilo numerico, anche se qualitativamente cambiata (ad esempio, nel caso di trasformazione di un contratto a tempo determinato in tempo indeterminato).

Peraltro le due rilevazioni sono tra loro strettamente connaturate e conseguenziali, nella misura in cui, pur sussistendo un eventuale incremento degli occupati a tempo indeterminato, questo risulta «non rilevante» ⁽³³⁾ in difetto di un aumento complessivo del numero di occupati o in caso di immutazione di questo rispetto al precedente periodo d'imposta.

In buona sostanza, la maggiorazione spetta solo se, al termine del periodo d'imposta cui si richiede poter riferire l'incentivo, vi si riscontri la contemporanea presenza di un aumento del numero dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, accompagnato dall'incremento del numero complessivo dei dipendenti, inclusi quindi quelli a tempo determinato.

La misurazione del numero dei dipendenti «mediamente occupati» va svolta raffrontando le c.d. «unità lavorative per anno» (ULA), verificando la media occupazionale dei dipendenti a tempo indeterminato e quella del numero complessivo dei dipendenti nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023, utili alla verifica dell'aumento della base occupazionale, come sommatoria dei rapporti tra il numero dei giorni di lavoro previsti contrattualmente in relazione a ciascun lavoratore dipendente e 365 (o 366 se il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023 include il 29 febbraio) ⁽³⁴⁾.

Nel calcolo si computano i soci lavoratori di società cooperative che sono assimilati ai lavoratori dipendenti, mentre i lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale rilevano in misura proporzionale alle ore di lavoro prestate rispetto a quelle previste dal contratto nazionale ⁽³⁵⁾.

È agevolmente comprensibile che, rappresentando l'intervento della legge di bilancio una mera proroga di quanto contenuto dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 216/2023, e specificato con il decreto ministeriale 25 giugno 2024, i raf-

⁽³¹⁾ Cfr. art. 4, comma 4, d.lgs. n. 216/2023.

⁽³²⁾ Cfr. art. 1, comma 1, lett. l, d.i. 25 giugno 2024.

⁽³³⁾ Cfr. art. 4, comma 2, d.i. 25 giugno 2024.

⁽³⁴⁾ Cfr. art. 4, comma 6, d.i. 25 giugno 2024; circ. AE n. 1/E/2025, cit.

⁽³⁵⁾ Cfr. art. 4, comma 3, lett. f e g, d.i. 25 giugno 2024.

fronti vadano fatti su base mobile, ovvero rapportando ogni incremento occupazionale del periodo d'imposta attenzionato a quello precedente, ad esempio, il numero di occupati in essere al termine del periodo d'imposta chiuso il 31 dicembre 2027 dovrà risultare incrementale rispetto a quelli in forza al termine del periodo d'imposta chiuso il 31 dicembre 2026.

Così individuati i concetti di incremento occupazionale, incremento occupazionale complessivo e decremento occupazionale complessivo, preme rilevare come la normativa in commento disponga delle eccezioni a quanto sopra, relative ad alcuni casi particolari e alla disciplina di gruppo.

Quanto al primo aspetto, a meno che non si tratti di nuove assunzioni effettuate nel periodo d'imposta agevolato, la legge dispone che nel caso di cessione di contratto di lavoro dipendente ⁽³⁶⁾, o in sede di trasferimento di azienda o rami d'azienda ⁽³⁷⁾, o assegnazione dei lavoratori dipendenti alla stabile organizzazione localizzata nel territorio dello Stato italiano che hanno svolto precedentemente l'attività presso la casa madre ovvero di subentro nella gestione di un servizio pubblico, è considerato irrilevante il numero dei lavoratori dipendenti interessati da tale cessione, anche nel caso in cui il contratto in questione mantenga il suo vigore oltre il termine del periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 2023 ⁽³⁸⁾. Tale irrilevanza comporta che i lavoratori dipendenti i cui contratti sono già in essere nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023, non siano riconosciuti come neo assunti, e vengano esclusi dal calcolo per la verifica dell'incremento occupazionale, relativo e assoluto, o decremento occupazionale.

Si è al cospetto di una "sterilizzazione" ⁽³⁹⁾ dell'operatività del beneficio, in considerazione del fatto che i lavoratori oggetto di trasferimento non sono formalmente cessati dalle dipendenze del dante causa, godendo inoltre della tutela della continuità del rapporto di lavoro, come disciplinata dall'articolo 2112 c.c., approdo di un iter legislativo mosso dapprima a livello europeo con la direttiva 98/50/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 e poi con la direttiva 2001/23/CE del Consiglio del 12 marzo 2001, recepite internamente al nostro sistema giuridico con il decreto legislativo n. 18/2001, e successivamente modificato dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 276/2003.

⁽³⁶⁾ Cfr. art. 1406 c.c.

⁽³⁷⁾ Cfr. art. 1, comma 1, lett. o, d.l. 25 giugno 2024, che definisce i «trasferimenti di azienda o rami d'azienda»: i trasferimenti di azienda o rami d'azienda avvenuti per effetto di operazioni di riorganizzazione aziendale realizzate mediante fusioni, scissioni, scissioni per scorporo, conferimenti, affitti, nonché le cessioni ovvero per effetto di successione o donazione.

⁽³⁸⁾ Cfr. art. 4, comma 3, lett. a, d.l. 25 giugno 2024.

⁽³⁹⁾ Cfr. G. SEPIO, G. SBARAGLIA, *Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni*, 2025, cit., p. 478.

L'esclusione vale sia per il dante causa che per l'avente causa, ma opera in relazione a tempistiche diverse al fine di rendere omogenei i termini di confronto. Infatti, se il trasferimento si verifica durante il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023 il dante causa deve escludere tali lavoratori dal computo relativo al periodo d'imposta precedente a quello agevolato, mentre l'avente causa non deve prenderli in considerazione sia per il periodo d'imposta agevolato che per quello precedente. Se il trasferimento avviene durante il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023, il dante causa deve escludere tali dipendenti sia dal computo relativo al periodo d'imposta agevolato che da quello precedente, mentre l'avente causa deve escluderli dal computo relativo al periodo d'imposta agevolato ⁽⁴⁰⁾.

Casi particolari sono considerati anche il distacco e la somministrazione di personale.

Per quanto riguarda l'eventuale ipotesi di distacco di manodopera ⁽⁴¹⁾ è disposta l'irrelevanza del personale distaccato per l'impresa distaccataria, con conseguente attribuzione del beneficio all'impresa distaccante (sempre al ricorrere dei presupposti summenzionati), salvo il caso di lavoratori assunti a tempo indeterminato nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023 e distaccati all'estero. In questa circostanza neanche l'impresa distaccante può godere del beneficio, per un periodo che va dalla data in cui è intervenuto il distacco fino alla data di cessazione degli effetti dello stesso.

Per la somministrazione di lavoro ⁽⁴²⁾, è l'impresa utilizzatrice a dover effettuare i conteggi incrementali sulla base dei lavoratori somministrati in proporzione alla durata del rapporto di lavoro, ed è a questa che, qualora riconosciuta, spetta la maggiorazione del costo del lavoro ed in relazione ai lavoratori somministrati, purché assunti a tempo indeterminato dal somministratore.

La disciplina dei gruppi si dipana tra la normativa istitutiva e quella attuativa della misura.

La prima si limita a disporre che, in caso di generica presenza di gruppo di imprese gli incrementi occupazionali richiesti debbano essere valutati al netto di eventuali diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 c.c. o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto ⁽⁴³⁾.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. relazione illustrativa d.i. 25 giugno 2024.

⁽⁴¹⁾ Cfr. art. 4, comma 4, d.i. 25 giugno 2024; circ. AE n. 1/E/2025, cit.

⁽⁴²⁾ Cfr. art. 4, comma 5, d.i. 25 giugno 2024; circ. AE n. 1/E/2025, cit.

⁽⁴³⁾ Cfr. art. 4, comma 2, ultimo periodo, d.lgs. n. 216/2023;

La seconda diversifica a seconda che si tratti di “gruppo” ⁽⁴⁴⁾ e “gruppo interno” ⁽⁴⁵⁾, ove nel primo novero rientrano anche le società controllanti, controllate o collegate ai sensi dell’articolo 2359 c.c. non residenti in Italia, mentre per il secondo rilevano anche le stabili organizzazioni nel territorio dello Stato italiano di soggetti non residenti.

Nel caso di gruppi interni è espressamente richiesto che, per l’attribuzione dell’incentivo, gli incrementi occupazionali, ed occupazionale complessivo, vengano saggiati con riferimento al rispetto, anche, dell’incremento occupazionale di gruppo ⁽⁴⁶⁾ e dell’incremento occupazionale complessivo di gruppo ⁽⁴⁷⁾.

Ciò significa che, le variazioni del numero e tipo di assunti, dovranno valutarsi non solo in relazione alla loro singola organizzazione ma anche con riferimento al gruppo interno complessivamente inteso, considerando, inoltre, che per la ponderazione sull’incremento di gruppo i dati riferiti alle società a controllo congiunto ⁽⁴⁸⁾ e alle società collegate sono considerati, in proporzione, rispettivamente, alla quota di controllo e a quella di partecipazione in esse detenuta, e non si deve tener conto delle società collegate che sono, altresì, controllate da società non facenti parte del medesimo gruppo interno ⁽⁴⁹⁾.

Peraltro, proprio con riferimento al “gruppo interno” il legislatore è recentemente intervenuto disponendo il calcolo di un fattore di correzione incidente sulla determinazione dell’ammontare del beneficio. Nello specifico, tale fattore di correzione si ottiene rapportando il numero di una eventuale diminuzione di personale col numero dell’incremento occupazionale, entrambi da intendersi

⁽⁴⁴⁾ Cfr. art. 1, comma 1, lett. e, d.l. 25 giugno 2024, per il quale “gruppo” è l’insieme delle società, residenti e non residenti, controllanti, controllate o collegate ai sensi dell’art. 2359 c.c. o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto, inclusi i soggetti diversi dalle società di capitali.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. art. 4, comma 7, d.l. 25 giugno 2024; art. 1, comma 1, lett. f, d.l. 25 giugno 2024, per il quale “gruppo interno” l’insieme delle società residenti controllanti, controllate o collegate ai sensi dell’art. 2359 c.c. o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto, inclusi i soggetti diversi dalle società di capitali nonché le stabili organizzazioni nel territorio dello Stato italiano di soggetti non residenti.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. art. 1, comma 1, lett. m, d.l. 25 giugno 2024, *Incremento occupazionale di gruppo*: la somma dell’incremento occupazionale di ciascuna società del gruppo interno.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. art. 1, comma 1, lett. n, d.l. 25 giugno 2024, *Incremento occupazionale complessivo di gruppo*: la somma algebrica dell’incremento occupazionale complessivo e del decremento occupazionale complessivo di ciascuna società del gruppo interno.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. art. 1, comma 1, lett. g, d.l. 25 giugno 2024. Si definiscono società a controllo congiunto le società per le quali, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. circ. AE n. 1/E/2025, cit.

come avvenuti all'interno del gruppo globalmente inteso, il numero così ottenuto, infine, sarà applicato da ciascuna impresa del gruppo che avrà conseguito un incremento occupazionale, in riduzione del minore tra il costo riferibile ai nuovi assunti a tempo indeterminato, e il l'incremento del costo complessivo del personale ⁽⁵⁰⁾.

Al cospetto di ipotesi di gruppi genericamente intesi, la norma dispone l'espunzione dal calcolo delle assunzioni incrementali, dei lavoratori precedentemente in forza, quantunque con contratto a tempo indeterminato, presso imprese afferenti al medesimo gruppo (composto da soggetti localizzati sia in Italia sia in paesi esteri), ed il cui contratto di lavoro sia cessato entro il 30 dicembre 2023 ⁽⁵¹⁾.

Si tratta di una disposizione mirata ad evitare opportunistici incrementi "fittizi" della base occupazionale dei soggetti residenti e potenzialmente fruitori del beneficio, considerando che il soggetto che interrompe i rapporti di lavoro è residente all'estero e non subisce decrementi occupazionali rilevanti per la concessione del beneficio ⁽⁵²⁾.

Secondo la circolare dell'Agenzia delle entrate n. 1/E/2025, «il combinato tra la ratio antidistorsiva di cui all'art. 4, co. 2 d.lgs. n. 216/2023, ed il dato letterale dell'art. 1, co. 1, lett. d) ed f) del d.i. 25 giugno 2024», nel perimetro di gruppo devono essere incluse diverse altre realtà giuridiche.

Potenziali beneficiari risultano anche le persone fisiche esercenti arti e professioni e gli enti titolari di reddito d'impresa o esercenti arti e professioni. Ancora, le persone fisiche e gli enti che svolgono nella sostanza il ruolo di «capogruppo o aggregatore dei soggetti che compongono il gruppo» detenendo partecipazioni di controllo o collegamento, e ciò pur non essendo titolari di reddito d'impresa o di lavoro autonomo abituale e, quindi, non inclusi tra i destinatari dell'agevolazione.

Infine, i soggetti residenti ma controllati, sia direttamente che indirettamente, da un soggetto localizzato all'estero.

4. Ammontare della deduzione

Una volta appurata l'effettiva esistenza dell'incremento occupazionale ed occupazionale assoluto, la normativa dispone le modalità di individuazione e le percentuali da applicare al costo del personale da portare in maggiorazione.

⁵⁰ Cfr. decreto interministeriale del 27 giugno 2025.

⁽⁵¹⁾ Cfr. art. 4, comma 3, lett. d, d.i. 25 giugno 2024.

⁽⁵²⁾ Cfr. B. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 2192.

Stabilisce inoltre che, il costo del personale da assumere a base di calcolo della maggiorazione, è il minore tra il costo effettivamente riferibile al personale di nuova assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ed il maggior costo complessivo del personale registrato nel periodo d'imposta agevolato rispetto al costo del personale registrato nel periodo d'imposta precedente ⁽⁵³⁾. La logica della norma è chiara, così come per la duplice verifica dell'incremento occupazionale realizzato (complessivo ed a tempo indeterminato), anche in questo caso la duplicità dell'analisi ricerca non solo il semplice costo delle assunzioni a tempo indeterminato, ma più nello specifico il complessivo effetto sull'azienda in termini di incrementalità dell'investimento in capitale umano ⁽⁵⁴⁾.

Per determinare il perimetro del sintagma “costo del personale”, la norma pone un espresso riferimento ⁽⁵⁵⁾, all'articolo 2425, comma 1, lettera B, punto 9, c.c., che per quanto attiene la determinazione del conto economico, individua tra i costi della produzione relativi al personale i “salari e stipendi”, gli “oneri sociali”, il “trattamento di fine rapporto”, il “trattamento di quiescenza e simili”, e gli “altri costi”.

Una volta individuato quale tra i due parametri deve essere assunto a base di calcolo, la maggiorazione riconosciuta in via ordinaria è del 20%. La puntualizzazione non è superflua in quanto, la norma dispone ⁽⁵⁶⁾, e specifica ⁽⁵⁷⁾ che, nel caso di assunzione di particolari categorie di soggetti ⁽⁵⁸⁾, il costo del personale da assumere ai fini della maggiorazione è incrementato di un ulteriore 10% (per una maggiorazione totale del 30%).

Tale incremento intende agevolare l'assunzione di lavoratori inclusi nelle categorie storiche dello svantaggio occupazionale ⁽⁵⁹⁾, tra questi vi sono i lavoratori molto svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, n. 99, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e successive modificazioni; le persone con disabilità e con svantaggio, le prime definite ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 68/1999, le altre identificate ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 381/1991, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla

⁽⁵³⁾ Cfr. art. 4, comma 3, d.lgs. n. 216/2023; art. 1, comma 1, d.i. 25 giugno 2024.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. B. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 2193.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. art. 4, comma 3, d.lgs. n. 216/2023.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 216/2023.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. art. 5, comma 3, d.i. 25 giugno 2024; circ. AE n. 1/E/2025, cit.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. allegato 1, d.lgs. n. 216/2023.

⁽⁵⁹⁾ Per una accurata disamina del tema si rimanda a C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2021.

detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975 e successive modificazioni.

L'ulteriore maggiorazione per lo svantaggio è riconosciuta anche per l'assunzione di donne e giovani.

Quanto alle donne, spetta indipendentemente all'età anagrafica posseduta, ma a condizione che abbiano almeno due figli di età minore di diciotto anni o siano prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e risiedano in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea e nelle aree di cui all'articolo 2, n. 4, lettera f, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Parimenti ulteriormente maggiorata è l'assunzione di donne vittime di violenza, inserite nei percorsi di protezione debitamente certificati dai centri antiviolenza di cui all'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 93/2013 ⁽⁶⁰⁾ da cui sia derivata la deformazione o lo sfregio permanente del viso accertato dalle competenti Commissioni mediche di verifica.

La maggiorazione per l'assunzione di giovani si rifà a quanto disciplinato dall'articolo 27, comma 1, del decreto-legge n. 48/2023 in materia di occupazione giovanile ⁽⁶¹⁾.

Ulteriormente beneficiata è l'assunzione di lavoratori con sede di lavoro situata in regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75% della media EU27, o comunque compreso tra il 75% e il 90%, e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale.

L'ultima categoria di soggetti interessati dalla incrementata maggiorazione è rappresentata da coloro che beneficiano del supporto per la formazione e il lavoro, che è la misura di politica attiva utilizzabile dai singoli componenti dei nuclei familiari di età compresa tra 18 e 59 anni, con un valore dell'ISEE familiare non superiore a 10.140 euro annui, che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione. Al supporto per la formazione e il lavoro possono accedere anche i singoli componenti dei nuclei che percepiscono l'Assegno di Inclusione, ma che intendono partecipare ai percorsi di politiche attive per il lavoro, pur non essendo sottoposti agli obblighi di cui al Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa ⁽⁶²⁾.

⁽⁶⁰⁾ Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 119/2013.

⁽⁶¹⁾ Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 85/2023.

⁽⁶²⁾ Quindi già beneficiari del reddito di cittadinanza di cui agli artt. 1-13 del d.l. n. 4/2019, che siano decaduti dal beneficio per effetto dell'art. 1, commi 313 e 318, della l. n. 197/2022 e che rientrino nelle misure di politica attiva di cui al che non integrino i requisiti per l'accesso all'assegno di inclusione di cui all'art. 1 ss. del d.l. n. 48/2023.

Potrebbe verificarsi il caso in cui l'incremento del costo complessivo del personale dipendente sia inferiore al costo effettivamente riferibile alle nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma in tale ultimo novero partecipino anche lavoratori meritevoli di maggior tutela.

Orbene, la base di calcolo sulla quale determinare la maggiorazione sarà l'incremento generale del costo del lavoro, ma questo dovrà essere ponderato tra le due tipologie di lavoratori proporzionalmente al costo del personale di nuova assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di ciascuna di esse ⁽⁶³⁾.

5. Profili di novità

La legge di bilancio per il 2025 come visto, ripropone in maniera pressoché invariata la maxi-deduzione del costo del lavoro già prevista dal 2023 per accompagnare la riforma della “mini IRES”, in verità il legislatore non sembra essersi arrestato alla semplice proroga di un beneficio già in essere, quanto, invece, accompagnarla ad altra misura di incentivazione per le imprese disposta all'articolo 1, commi 436 e 437, della legge n. 207/2024 ⁽⁶⁴⁾.

Il comma 436 prevede la possibilità di assoggettare il reddito d'impresa dichiarato dalle società e dagli enti di cui all'articolo 73, comma 1, lettere *a*, *b* e *d*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 all'aliquota del 24% (prevista dall'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986), ulteriormente ridotta di 4 punti percentuali alla presenza di determinate condizioni. Anzitutto che una quota non inferiore all'80% degli utili dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2024 sia accantonata ad apposita riserva, ed inoltre, che un ammontare non inferiore al 30% degli utili accantonati alla predetta riserva, e, comunque non inferiore al 24% degli utili dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2023 sia destinato a investimenti, per un ammontare comunque non inferiore a 20.000 euro, relativi all'acquisto, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nel territorio dello Stato ⁽⁶⁵⁾, realizzati a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente

⁽⁶³⁾ Cfr. art. 5, comma 4, d.l. 25 giugno 2024; circ. AE n. 1/E/2025, cit.

⁽⁶⁴⁾ G. SEPIO, G. SBARAGLIA, *Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni*, 2025, cit., p. 474.

⁽⁶⁵⁾ Indicati negli allegati A, *Beni funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese secondo il modello «Industria 4.0»*, e B, *Beni immateriali (software, sistemi e system integration, piattaforme e applicazioni) connessi a investimenti in beni materiali «Industria 4.0»*, annessi alla l. n. 232/2016, nonché nell'art. 38 del d.l. n. 19/2024, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 56/2024.

legge ed entro la scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2024.

È il comma 437 a stabilire, non di meno, che l'anzidetta riduzione dell'aliquota spetti a condizione che nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2024 il numero di unità lavorative per anno non sia diminuito rispetto alla media del triennio precedente, e siano effettuate nuove assunzioni di lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato che costituiscano incremento occupazionale ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 232/2016 in misura pari almeno all'1% del numero dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato mediamente occupati nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2024 e, comunque, in misura non inferiore a un lavoratore dipendente con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Condizione ostativa è l'eventuale ricorso, da parte dell'impresa richiedente la riduzione dell'aliquota, alla cassa integrazione straordinaria per tutte le causali ed ordinaria per le sole situazioni temporanee di mercato, (la norma infatti consente il ricorso alla CIGO per situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti) ⁽⁶⁶⁾ nell'esercizio in corso al 31 dicembre 2024 o in quello successivo. Per quanto attiene il rapporto tra la disposizione suesposta e quella sulla proroga della maxi-deduzione, nonostante queste risultino tra loro collegate non sfugge l'esistenza di alcune differenze tra le due.

Infatti, per accedere al beneficio della riduzione di 4 punti percentuali di IRES la legge richiede che il numero di unità lavorative annue non sia diminuito rispetto a quello della media del triennio precedente, mentre per accedere all'incremento della deduzione del costo del lavoro la norma richiede che il numero di unità lavorative mediamente occupate (peraltro con riferimento al solo periodo d'imposta precedente), non solo non sia diminuita, ma non sia rimasta nemmeno uguale, e quindi sia stata esclusivamente incrementata (incremento occupazionale complessivo).

Inoltre, mentre per la maxi-deduzione non è richiesto un incremento occupazionale a tempo indeterminato minimo, per il beneficio di cui all'articolo 1, commi 436 e 437, della legge n. 207/2024 è richiesto un incremento percentuale pari ad almeno l'1% di tutti i lavoratori assunti a tempo indeterminato nel periodo d'imposta precedente, e comunque in misura non inferiore ad 1 unità, oltre la disposta inaccessibilità nel caso si sia ricorsi a praticamente tutte le forme di cassa integrazione guadagni riconosciute dalla disciplina lavoristica.

Da ultimo si segnala l'emergere di un sottile *fil rouge* che, muovendo dalla riforma del sistema tributario, passa attraverso i due benefici fiscali in commento fino ad arrivare alla revisione del sistema di incentivi alle imprese.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. art. 11, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 148/2015.

Il Governo è stato delegato ad adottare, entro il 30 novembre 2025, uno o più decreti legislativi per la definizione di un sistema organico degli incentivi, volti a razionalizzarne l'offerta e ad armonizzare la disciplina mediante la redazione di un codice organico in materia.

Secondo l'articolo 1 della legge n. 160/2023, il fine è di «rimuovere gli ostacoli al pieno realizzarsi dell'efficacia dell'intervento pubblico a sostegno del tessuto produttivo mediante le politiche di incentivazione, garantendone una migliore pianificazione, organizzazione e attuazione, nonché rafforzandone le capacità di sostegno alla crescita negli ambiti strategici delle politiche industriali nazionali ed europee e di perseguimento degli obiettivi di piena coesione sociale, economica e territoriale».

La predetta revisione include altresì, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, gli incentivi alle imprese aventi natura fiscale, fatta salva la definizione degli aspetti connessi alle modalità di fruizione e di controllo di detti incentivi, che è demandata alla specifica disciplina di settore.

La legge delega costituisce un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica, nella misura in cui vi rintraccia una connessione con l'incentivo dell'aumento di 4 punti percentuali di IRES, il quale, è a sua volta risulta collegato, richiamandolo espressamente, all'incentivo della maxi-deduzione del costo del lavoro, che, da ultimo (come detto in apertura) riporta sì una misura introdotta dal decreto legislativo n. 216/2023, ma la cui proroga trova giustificazione nelle more della realizzazione della delega sulla riforma fiscale ⁽⁶⁷⁾.

legge delega n. 160/2023, ha previsto una Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure, nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche.

L'intento del legislatore pare essere, quindi, da un lato quello di stimolare la crescita del tessuto produttivo interno, favorendo investimenti strutturali e consistenti sul capitale umano e materiale, dall'altro approdare ad un tanto radicale, quanto auspicato, riordino dell'attuale sistema di incentivi in favore delle imprese.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. art. 9, comma 1, l. n. 111/2023: «rivedere e razionalizzare, anche in adeguamento ai principi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), gli incentivi fiscali alle imprese e i meccanismi di determinazione e fruizione degli stessi, tenendo altresì conto della direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 14 dicembre 2022».

6. Bibliografia

BUSCEMA G. (2025), *Nuove assunzioni e maxi deduzione fiscale del lavoro*, in *DPL*, n. 7

OLIVIERI B. (2024), *Costo del lavoro e incremento occupazionale qualificato: calcolo della deduzione*, in *DPL*, n. 37

SEPIO G., SBARAGLIA G. (2025), *Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni*, in *Il Fisco*, n. 6

La “nuova” decontribuzione Sud

di Adriana Stolfi

Abstract – Con l'intento di mantenere i livelli di crescita occupazionale delle regioni del Mezzogiorno e contribuire alla riduzione dei divari territoriali, la legge di bilancio 2025 ridisegna la “vecchia” decontribuzione Sud ed introduce due nuovi incentivi indirizzati rispettivamente alle imprese di ridotte dimensioni ed a quelle più grandi, prevedendone dettagliatamente condizioni ed esclusioni.

Abstract – With the aim of maintaining the levels of employment growth in the Southern regions and contributing to the reduction of territorial gaps, the Budget Act 2025 redesigns the ‘old’ *decontribuzione Sud* and introduces two new incentives aimed respectively at small and larger companies, providing detailed conditions and exclusions.

Sommario: 1. La fine della vecchia decontribuzione Sud. – 2. La nuova decontribuzione Sud per le micro imprese e le imprese piccole e medie. – 3. La nuova decontribuzione Sud per le imprese più grandi. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia essenziale.

Con un emendamento alla legge di bilancio 2025, la “vecchia” decontribuzione Sud, la cui fine era già stata confermata dalla Commissione europea, viene *in extremis* recuperata e rimodellata con nuove regole e condizioni. Il fine è sempre quello di incentivare la crescita occupazionale nelle regioni del sud Italia e ridurre il più possibile il gap territoriale.

1. La fine della vecchia decontribuzione Sud

I commi 404 e 405 dell'articolo 1 confermano, come già statuito dalla Commissione europea, che la decontribuzione Sud prevista dall'articolo 1, commi 161-167, della legge n. 178/2020 trova applicazione solo fino al 31 dicembre 2024 ed unicamente con riferimento ai contratti di lavoro subordinato stipulati entro il 30 giugno 2024.

La misura era stata inizialmente prevista al fine di contenere gli effetti negativi della pandemia da Covid-19 e successivamente prorogata a causa dell'insorgere del conflitto bellico Russia-Ucraina. Nel corso del tempo, i suoi effetti positivi sull'economia erano andati progressivamente scemando e il governo ne aveva richiesto un'ulteriore proroga al fine di consentirne una revisione organica, maggiormente orientata agli investimenti ⁽¹⁾.

Tale proroga è effettivamente arrivata con la decisione C(2024)4512 final del 25 giugno 2024, a mezzo della quale la Commissione europea aveva appunto prolungato l'efficacia della misura fino alla fine del 2024 ⁽²⁾.

Ciò ha consentito di mettere a punto una riscrittura della misura, con nuove regole, garantendo comunque la continuità delle finalità poste a base della medesima ⁽³⁾.

Per effetto di quanto previsto dal comma 404 (che rimanda espressamente alla citata decisione della Commissione europea), il successivo comma 405 dispone l'incremento dei limiti di spesa previsti dagli articoli 22, 23 e 24 del decreto-legge n. 60/2024 (bonus giovani, bonus donne, bonus zona economica speciale per il mezzogiorno – ZES unica) per gli anni 2024-2027.

2. La nuova decontribuzione Sud per le micro imprese e le imprese piccole e medie

I commi 406-412 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, disciplinano una nuova forma di decontribuzione Sud consistente in un incentivo per le assunzioni a tempo indeterminato indirizzato alle «microimprese e alle piccole e medie imprese» (con la sola esclusione del settore agricolo e dei contratti di lavoro domestico) che operano nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna.

Condizione necessaria è che la sede di lavoro del dipendente per il quale è richiesto l'incentivo sia ubicata in una delle otto regioni innanzi indicate, intendendosi per tale l'unità operativa presso cui è denunciato nel flusso Uniemens ⁽⁴⁾.

(1) Si veda la dichiarazione Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Marina Calderone, in IPSOA QUOTIDIANO, *Decontribuzione Sud: proroga al 31 dicembre 2024*, in www.ipsoa.it, 26 giugno 2024.

(2) Con circ. n. 82/2024, l'Inps ha fornito le indicazioni operative necessarie all'operatività della proroga.

(3) S. UCCELLO, *Decontribuzione Sud, restyling sulla riduzione dei versamenti previdenziali*, in www.ilsole24ore.com, 25 dicembre 2024.

(4) Circ. Inps n. 32/2025.

Al riguardo, l'Inps ha, inoltre, opportunamente chiarito che il datore di lavoro che abbia la sede legale in regioni non rientranti tra quelle ammesse ma una o più unità operative ubicate nelle citate regioni del Mezzogiorno dovrà effettuare specifica richiesta alla sede territoriale dell'Istituto previdenziale atta ad ottenere l'inserimento del codice di autorizzazione "OL", indicativo di «Datore di lavoro che effettua l'accentramento contributivo con unità operative nei territori del Mezzogiorno». Ciò gli consentirà di essere ammesso alla fruizione dell'agevolazione per quei lavoratori che operano nelle sedi operative ubicate nelle regioni ammesse ⁽⁵⁾.

La misura consiste in un esonero contributivo riconosciuto in percentuale variabile e annualmente per ciascun lavoratore assunto a tempo indeterminato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, secondo le seguenti modalità:

- per l'anno 2025, esonero del 25% dei complessivi contributi previdenziali per un importo massimo di 145 euro su base mensile, per 12 mensilità;
- per l'anno 2026, esonero del 20%, dei contributi previdenziali, per un importo massimo mensile di 125 euro;
- per l'anno 2027, esonero del 20% dei contributi previdenziali, per un importo massimo mensile di 125 euro;
- per l'anno 2028, esonero del 20% dei contributi previdenziali, per un importo massimo di 100 euro;
- per l'anno 2029, esonero del 15% dei contributi previdenziali, per un importo massimo di 75 euro.

Si tratta, dunque, di uno sgravio che si riduce gradualmente ed annualmente nel periodo dal 2025 al 2029 ⁽⁶⁾.

Ai sensi del comma 407, rientrano nella nozione di microimpresa e piccola e media impresa (PMI) – e, dunque, tra i destinatari della misura – i datori di lavoro privati che hanno alle proprie dipendenze non più di 250 dipendenti, secondo quanto previsto dall'allegato I al regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁶⁾ E. MASSI, *Nuova decontribuzione Sud: come utilizzare l'esonero contributivo*, in www.ipsoa.it, 20 gennaio 2025.

⁽⁷⁾ L'art. 2, allegato I, del regolamento (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014 prevede infatti testualmente: «1. La categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR e/o il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR. 2. All'interno della categoria delle PMI, si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e che realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR. 3. All'interno della

Sono, invece, esclusi dall'ambito di applicazione della misura, ai sensi del comma 409:

- i rapporti di apprendistato;
- gli enti pubblici economici;
- gli istituti autonomi case popolari;
- gli enti trasformati in società di capitali anche se a capitale integralmente pubblico;
- le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza trasformate in associazioni o fondazioni di diritto privato;
- le aziende speciali costituite anche in consorzio;
- i consorzi di bonifica;
- i consorzi industriali;
- gli enti morali;
- gli enti ecclesiastici.

I primi commentatori hanno, peraltro, ritenuto che, pur nel silenzio della norma, lo sgravio non possa essere riconosciuto neanche in relazione ai contratti di lavoro intermittente a tempo indeterminato, in quanto comunque privi di stabilità occupazionale a causa della saltuarietà e non continuità delle prestazioni richieste ⁽⁸⁾. Sul punto, ci si riserva comunque maggiori approfondimenti al consolidarsi di prassi applicative.

Ai sensi del comma 406, l'agevolazione è concessa nei limiti del regolamento (UE) 2023/2831 del 13 dicembre 23 della Commissione, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE sugli *aiuti de minimis*.

Si tratta degli aiuti concessi alla stessa impresa nell'arco di uno specifico periodo di tempo che non superano l'importo prestabilito fissato, dall'articolo 3 del medesimo regolamento, in 300.000 euro nell'arco di tre anni. Tale periodo deve, peraltro, essere oggi calcolato, diversamente da quanto previsto in passato dal regolamento (UE) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013, utilizzando il criterio del c.d. "triennio mobile" per cui, ad ogni nuova concessione di aiuti *de minimis*, si deve tener conto dell'importo complessivo degli aiuti concessi nei tre anni precedenti ⁽⁹⁾.

Il mancato superamento dell'importo massimo stabilito comporta che gli aiuti in

categoria della PMI, si definisce microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 persone e che realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR».

⁽⁸⁾ E. MASSI, *op. cit.*

⁽⁹⁾ *Ibidem*. Per un approfondimento sulla disciplina degli aiuti *de minimis* e sul calcolo del triennio mobile, si veda anche G. REALE, *La nuova disciplina europea degli aiuti "de minimis". I Regolamenti 2023/2831 e 2023/2832*, in www.altalex.com, 2 marzo 2024.

questione non soddisfino i criteri di cui all'articolo 107, § 1, TFUE ⁽¹⁰⁾ e possano considerarsi sottratti alla procedura di notifica alla Commissione europea di cui all'articolo 108, § 3 ⁽¹¹⁾.

Da ciò discende, *a contrario*, che i datori di lavoro che abbiano ricevuto aiuti per un importo complessivo superiore a 300.000 euro nell'arco di un triennio debbano, invece, ritenersi esclusi dall'ambito di applicazione della misura, in aggiunta alle esclusioni già previste dal comma 409 ⁽¹²⁾.

Con riferimento ai rapporti di somministrazione, l'Inps ha precisato che l'esonero potrà applicarsi ai lavoratori che svolgano la propria attività in una delle individuate regioni del Mezzogiorno: ciò che conta, dunque, è il luogo effettivo di svolgimento della prestazione, vale a dire la sede dell'utilizzatore ⁽¹³⁾. Ai fini della verifica del requisito temporale (rapporto di lavoro instaurato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di applicazione della misura), dovrà invece farsi riferimento alla data di instaurazione del rapporto tra lavoratore e agenzia di somministrazione ⁽¹⁴⁾.

Ai sensi del comma 410, restano in ogni caso fermi ed applicabili i principi generali di fruizione degli incentivi di cui all'articolo 31 del decreto legislativo n. 150/2015 ⁽¹⁵⁾. Resta fermo anche il rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo

⁽¹⁰⁾ L'art. 107, § 1, TFUE recita testualmente: «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

⁽¹¹⁾ Ai sensi dell'art. 108, § 3, TFUE: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'art. 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

⁽¹²⁾ Circ. Inps n. 32/2025, cit.

⁽¹³⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁵⁾ L'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 150/2011 recita testualmente: «Al fine di garantire un'omogenea applicazione degli incentivi si definiscono i seguenti principi: a) gli incentivi non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva, anche nel caso in cui il lavoratore avente diritto all'assunzione viene utilizzato mediante contratto di somministrazione; b) gli incentivi non spettano se l'assunzione viola il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine, anche nel caso in cui, prima dell'utilizzo di un lavoratore mediante contratto di somministrazione,

1, comma 1175, della legge n. 296/2006 (possessione del DURC, assenza di violazioni in materia di lavoro e sicurezza, rispetto dei contratti e accordi collettivi) e degli obblighi di assunzione previsti dall'articolo 3 della legge n. 68/1999 per i portatori di handicap ⁽¹⁶⁾.

Ai sensi del comma 411, infine, lo sgravio non è cumulabile con gli ulteriori esoneri previsti dagli articoli 21, 22, 23 e 24 del decreto-legge n. 60/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 95/2024 (bonus auto-imprenditoria, bonus giovani, bonus donne e bonus zona economica speciale per il Mezzogiorno) ⁽¹⁷⁾.

L'utilizzatore non abbia preventivamente offerto la riassunzione al lavoratore titolare di un diritto di precedenza per essere stato precedentemente licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; c) gli incentivi non spettano se il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione hanno in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'assunzione di lavoratori inquadrati ad un livello diverso da quello posseduto dai lavoratori sospesi o da impiegare in diverse unità produttive; d) gli incentivi non spettano con riferimento a quei lavoratori che sono stati licenziati nei sei mesi precedenti da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume o utilizza in somministrazione, ovvero risulta con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo; e) con riferimento al contratto di somministrazione i benefici economici legati all'assunzione o alla trasformazione di un contratto di lavoro sono trasferiti in capo all'utilizzatore e, in caso di incentivo soggetto al regime de minimis, il beneficio viene computato in capo all'utilizzatore; f) nei casi in cui le norme incentivanti richiedano un incremento occupazionale netto della forza lavoro mediamente occupata, il calcolo si effettua mensilmente, confrontando il numero di lavoratori dipendenti equivalente a tempo pieno del mese di riferimento con quello medio dei dodici mesi precedenti, avuto riguardo alla nozione di "impresa unica" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, escludendo dal computo della base occupazionale media di riferimento sono esclusi i lavoratori che nel periodo di riferimento abbiano abbandonato il posto di lavoro a causa di dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti d'età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa».

⁽¹⁶⁾ E. MASSI, *La nuova decontribuzione sud prevista dalla legge di bilancio 2025*, in www.generationvincente.it, 9 gennaio 2025.

⁽¹⁷⁾ Si tratta, in ogni caso, di benefici non ancora operativi in quanto si attendono le determinazioni della Commissione europea e dei successivi decreti attuativi del Ministero del lavoro.

3. La nuova decontribuzione Sud per le imprese più grandi

L'agevolazione mantiene le medesime caratteristiche generali anche per le imprese di dimensioni maggiori: consiste sempre nell'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi Inail, ed è indirizzata alle imprese che occupano lavoratori a tempo indeterminato nelle medesime regioni del Meridione (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna).

La finalità perseguita è sempre quella di mantenere i livelli di crescita occupazionale nel Mezzogiorno e contribuire alla riduzione del divario con le regioni del Nord.

La prima differenza rispetto all'agevolazione prevista dai commi 406-412 riguarda, invece, l'ambito di applicazione: in questo caso, destinatari sono, infatti, i datori di lavoro privati che non rientrano nella nozione di micro e piccola impresa, vale a dire le imprese di dimensioni maggiori.

Parimenti innovativa è la condizione prevista dal comma 415, secondo il quale l'esonero spetta esclusivamente ai datori di lavoro che dimostrino, al 31 dicembre di ogni anno, un incremento occupazionale rispetto all'anno precedente in relazione ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Non rientrando, poi, nella disciplina dei c.d. aiuti *de minimis*, l'efficacia di questa misura è subordinata, ai sensi del comma 420, all'autorizzazione della Commissione europea ed è sospesa fino alla data di adozione della sua decisione.

Restano, invece, invariate le altre disposizioni riguardanti i casi di esclusione (apprendistato, enti pubblici economici, istituti autonomi case popolari, enti trasformati in società di capitali a seguito di procedimenti di privatizzazione, ex istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza trasformate in associazioni o fondazioni di diritto privato, aziende speciali, consorzi di bonifica, enti morali) e le condizioni per l'accesso al beneficio (rispetto dei principi generali per la fruizione degli incentivi, delle condizioni *ex* articolo 1, comma 1175, legge n. 196/2006, e degli obblighi di assunzione di soggetti portatori di handicap, non cumulabilità con bonus autoimprenditoria, bonus giovani, bonus donne e bonus ZES) ⁽¹⁸⁾. Altresì invariata resta la percentuale di decontribuzione riconosciuta annualmente.

Le disposizioni finali di cui ai commi 421-426 si occupano della quantificazione e gestione economica degli oneri derivanti dall'applicazione delle misure in commento e di quelli relativi alla "vecchia" decontribuzione Sud, in virtù della proroga fino al 31 dicembre 2024.

⁽¹⁸⁾ Tutti esaminati in dettaglio nel paragrafo precedente del presente contributo.

4. Considerazioni conclusive

Con l'incentivo innanzi esaminato, il legislatore si prefigge nuovamente il più volte proclamato obiettivo di incentivare la crescita occupazionale nel Meridione, riducendo il divario tra i vari territori della Penisola.

I primi commenti sindacali hanno, tuttavia, aspramente criticato la scelta di continuare a perseguire la strada del taglio del costo del lavoro e lamentato la totale assenza di politiche industriali maggiormente mirate ed efficaci in relazione agli obiettivi prefissati ⁽¹⁹⁾.

Probabilmente una più compiuta valutazione della misura sarà possibile esclusivamente dopo la sua concreta applicazione e il diffondersi delle necessarie prassi, anche con riferimento alle imprese di maggiori dimensioni.

Già la “vecchia” decontribuzione Sud, del resto, aveva evidenziato una serie di criticità in sede applicativa, in primis quelle derivanti dall'esclusione dal suo campo di applicazione delle imprese operanti nel settore finanziario.

L'Inps, infatti, pur nel silenzio della legge, aveva elaborato un'interpretazione restrittiva della disciplina europea, ritenendo ⁽²⁰⁾ che la Commissione, con decisione C(2021)1220 final del 18 febbraio (con cui aveva prorogato l'efficacia della misura fino al 31 dicembre 2021), nel rinviare alla decisione C(2020)6959 final del 6 ottobre 2020 recante le condizioni di concedibilità dell'Istituto, aveva di fatto escluso dalla sua fruibilità le imprese operanti nel settore finanziario (intendendo come tali quelle indicate nella classificazione Nace al settore K – Financial and insurance activities). Il problema è sorto poiché, in tale sezione, sono ricomprese non solo le grandi imprese finanziarie e multinazionali ma anche le aziende che svolgono attività meramente ausiliarie al credito e alle assicurazioni, dunque anche gli intermediari di vario genere ⁽²¹⁾. L'esclusione ha, quindi, riguardato anche le imprese individuali o di ridottissime dimensioni che, pur avendo già regolarmente goduto dell'agevolazione, si sono poi viste recapitare dall'Istituto previdenziale richieste di rimborso per importi anche molto elevati. La situazione è balzata agli onori delle cronache, anche alla luce del gran numero di imprese coinvolte, ed ha innestato interlocuzioni a vari livelli, tuttora in corso, volte a tentare di risolvere la problematica. L'esegesi fornita, sul punto, dall'Inps appare invero alquanto dubbia, soprattutto laddove si consideri che, quando la Commissione europea è stata sollecitata ad esprimersi, pur con riferimento ad altre

⁽¹⁹⁾ CGIL, [Nota Legge di Bilancio 2025 \(Legge 30 dicembre 2024, n. 207\)](#), 2025, p. 38 ss.

⁽²⁰⁾ Si veda la circ. n. 33/2021.

⁽²¹⁾ M. BALTOU, *Nuova decontribuzione sud fruibile dalle agenzie di assicurazione*, in [ntpluslavoro.ilsole24ore.com](#), 13 febbraio 2025.

agevolazioni, ha invece espressamente esteso l'ambito di applicazione delle misure anche alle agenzie assicurative, distinguendo in maniera netta queste ultime dalle grandi banche ed istituzioni finanziarie ⁽²²⁾.

La “nuova” decontribuzione Sud, così ridisegnata dalla legge di bilancio 2025, ha in parte ridimensionato il problema: le micro, piccole e medie imprese rientrano, infatti, oggi espressamente nel c.d. regime *de minimis* e ciò comporta che la misura non costituisca aiuto di stato e non sia soggetta all'autorizzazione preventiva della Commissione europea ⁽²³⁾.

Per quanto riguarda, invece, le imprese di dimensioni maggiori, occorrerà attendere il testo dell'autorizzazione da parte della Commissione.

5. Bibliografia essenziale

BALTOLU M. (2025), *Nuova decontribuzione sud fruibile dalle agenzie di assicurazione*, in ntpluslavoro.ilsole24ore.com, 13 febbraio

CGIL (2025), [*Nota Legge di Bilancio 2025 \(Legge 30 dicembre 2024, n. 207\)*](#)

IPSOA QUOTIDIANO (2024), [*Decontribuzione Sud: proroga al 31 dicembre 2024*](#), in www.ipsoa.it, 26 giugno

MASSI E. (2025), [*Nuova decontribuzione Sud: come utilizzare l'esonero contributivo*](#), in www.ipsoa.it, 20 gennaio

REALE G. (2024), [*La nuova disciplina europea degli aiuti “de minimis”. I Regolamenti 2023/2831 e 2023/2832*](#), in www.altalex.com, 2 marzo

UCCELLO S. (2024), [*Decontribuzione Sud, restyling sulla riduzione dei versamenti previdenziali*](#), in www.ilsole24ore.com, 25 dicembre

⁽²²⁾ Con riferimento al Fondo di Garanzia PMI di cui all'art. 13 del d.l. n. 23/2020 (decreto liquidità), a seguito di specifica istanza pervenuta dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, la Commissione europea, con comunicazione C(2022)1890 final, del 23 marzo 2022, ha, infatti, espressamente esteso anche agli agenti di assicurazione l'ambito di applicabilità della misura, proprio sulla base della netta distinzione esistente fra banche e istituzioni finanziarie, da un lato, e imprese assicurative, agenti e mediatori, dall'altro.

⁽²³⁾ In tal senso, si veda anche la circ. Inps n. 32/2025, cit.

Detassazione mance

di Alessio Caracciolo

Abstract – La disposizione in commento interviene sul regime fiscale delle erogazioni liberali che comportano un incremento della retribuzione del lavoratore delle strutture ricettive o degli esercizi di somministrazione di cibo e bevande, in virtù della detassazione introdotta con la legge di bilancio per l'anno 2023. Il contributo analizza le questioni problematiche relative ai profili oggettivi e soggettivi di applicazione del beneficio fiscale.

Abstract – The provision concerns the tax regime of liberal donations that result in an increase in the remuneration of workers in accommodation facilities or food and beverage service establishments, considering the tax exemption introduced by the Budget Act 2023. The contribution analyses the problematic issues related to the objective and subjective aspects of the application of the tax benefit.

Sommario: 1. La detassazione delle mance. – 2. La portata chiarificatrice dell'intervento normativo del 2022. – 3. Bibliografia essenziale.

1. La detassazione delle mance

La norma in commento si inserisce nel percorso di agevolazione nei confronti di alcune forme di reddito da lavoro dipendente che aveva visto la luce con l'articolo 1, commi 58-62, della legge n. 197/2022: così, infatti, vengono qualificate in modo esplicito le c.d. "mance", ossia le somme destinate dai clienti ai lavoratori a titolo di liberalità laddove questi ultimi siano occupati nel settore privato in strutture ricettive e in esercizi di somministrazione di alimenti e bevande ⁽¹⁾ e titolari di reddito di lavoro dipendente di importo non superiore a 75.000 euro in ragione d'anno ⁽²⁾. A tale componente della retribuzione, salva espressa rinuncia scritta da parte del lavoratore e nel limite del 30% del reddito percepito

⁽¹⁾ La norma fa esplicito riferimento all'elenco contenuto nell'art. 5 della l. n. 287/1991.

⁽²⁾ Precedentemente, tale limite era fissato in 50.000 euro.

nell'anno di riferimento ⁽³⁾, si applica un'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali, applicata dal sostituto d'imposta ⁽⁴⁾, la cui aliquota è fissata al 5% ⁽⁵⁾.

La disposizione del 2022 ⁽⁶⁾, nonostante la sua portata chiarificatrice rispetto alle pregresse oscillazioni giurisprudenziali ⁽⁷⁾, non è stata esente da problematiche applicative, chiarite e in parte risolte dall'Agenzia delle Entrate con la circolare 29 agosto 2023, n. 26/E.

In primo luogo, il riferimento ai «redditi di lavoro dipendente» costituisce un limite soggettivo di applicazione di non poco conto: ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, sono redditi di lavoro dipendente quelli che derivano da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri, nonché le pensioni e gli assegni ad esse equiparati e le somme liquidate in giudizio per ristorare il maggior danno subito dal lavoratore per il deprezzamento del suo credito dovuto all'inadempimento datoriale. Il risultato della combinazione di tale definizione con la limitazione di cui all'articolo 1, comma 62, della legge n. 197/2022 è che il regime fiscale agevolato non si applica alle collaborazioni, neppure quando le stesse si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente ⁽⁸⁾, in quanto la disposizione tributaria non afferisce alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato quanto piuttosto alla qualificazione del credito e al suo inquadramento ai fini dell'imposizione fiscale.

In secondo luogo, il criterio di computo del reddito complessivo ⁽⁹⁾ valevole ai fini dell'individuazione del limite per l'applicazione dell'agevolazione non è del tutto chiaro, poiché il tenore letterale della disposizione sembra tradire le sue stesse finalità. Difatti, se il fine ultimo è quello di ridurre il cuneo fiscale su una componente variabile della retribuzione rimessa alla liberalità dell'utenza, parametrata in modo proporzionale rispetto a quanto ordinariamente percepito per lo svolgimento della medesima attività, l'indicazione di un parametro generico e

⁽³⁾ Anche questo limite è stato modificato, in quanto in precedenza era individuato nel 25% del reddito annuo.

⁽⁴⁾ Art. 1, comma 60, l. n. 197/2022.

⁽⁵⁾ Sul punto, si veda anche M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2025: lavoro, previdenza e fisco*, in DPL, 2025, n. 3, p. 147 ss.

⁽⁶⁾ In merito alla quale si veda G. BUSCEMA, *Interventi sul reddito di lavoro dipendente*, in DPL, 2023, n. 5, p. 296 ss., spec. p. 298 ss.; cfr. A. VITALE, *Misure per il lavoro: chiarimenti operativi*, ivi, n. 8, p. 491 ss.

⁽⁷⁾ Si veda *infra*.

⁽⁸⁾ Il riferimento è all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015.

⁽⁹⁾ Considerazioni analoghe valgono anche per altre misure in relazione alle quali è necessario computare le componenti reddituali eventuali e variabili: cfr. D. CIRIOLI, *Bonus Natale 2024*, in DPL, 2024, n. 43, p. 2566.

onnicomprensivo non risulta coerente ⁽¹⁰⁾. Dalla lettera della disposizione, tuttavia, non si può che concludere per l'inclusione nel computo di «tutti i redditi di lavoro dipendente conseguiti dal lavoratore, compresi quelli derivanti da attività lavorativa diversa da quella svolta nel settore turistico-alberghiero e della ristorazione» ⁽¹¹⁾. Al contrario, la base di calcolo per il limite del 25% è costituita dai soli redditi percepiti in virtù dell'attività svolta presso le strutture ricettive e gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, in virtù del collegamento fatto dall'articolo 1, comma 58, della legge n. 197/2022 al «reddito percepito nell'anno per le relative prestazioni di lavoro». Perciò, «si ritiene [...] che il limite annuale del 25 per cento del reddito percepito nell'anno per le prestazioni di lavoro rese nel settore turistico-alberghiero e della ristorazione rappresenti una franchigia, con la conseguenza che, in caso di superamento dello stesso, solo la parte eccedente il limite deve essere assoggettata a tassazione ordinaria» ⁽¹²⁾.

In quanto sostituto d'imposta, il datore di lavoro è tenuto a verificare il rispetto dei limiti imposti dalla legge per l'applicazione dell'imposta sostitutiva, nonostante le dichiarazioni in merito al possesso dei requisiti e all'eventuale rinuncia al regime agevolato debbano necessariamente provenire dal lavoratore.

2. La portata chiarificatrice dell'intervento normativo del 2022

Quella dell'assoggettabilità delle somme erogate da soggetti estranei al rapporto di lavoro al regime fiscale dei redditi da lavoro dipendente rappresenta una questione particolarmente discussa.

Il caso più frequente sul quale si è pronunciata la giurisprudenza, a ben vedere, è quello dei *croupiers* delle case da gioco, nei cui confronti era stato statuito che le mance non rientrano nella nozione di retribuzione, salva diversa previsione della contrattazione collettiva nazionale di settore, trattandosi di somme che provengono da terzi estranei al rapporto di lavoro, sono d'uso nei soli casi di vincita (restando collegate al gradimento che i clienti hanno tratto dalla fruizione dei servizi offerti dalla casa da gioco), e non sono garantite dal datore di lavoro, sicché non sono computabili ai fini del calcolo del TFR ⁽¹³⁾. In senso contrario, è stato tuttavia sostenuto che le mance percepite dagli impiegati tecnici delle case

⁽¹⁰⁾ In merito alle problematiche relative all'onnicomprensività retributiva e al suo rapporto con le misure di incentivi, benefici e *welfare aziendale*, si veda M. SQUEGLIA, *L'evoluzione del "nuovo" welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *ADL*, 2017, n. 1, I, p. 104 ss.

⁽¹¹⁾ Circ. AE 29 agosto 2023, n. 26/E, cit.

⁽¹²⁾ *Ibidem*.

⁽¹³⁾ Così Cass. 16 ottobre 2014, n. 21928, ma si veda anche Commissione tributaria regionale della Sardegna 20 febbraio 2014, n. 65.

da gioco rientrano nella nozione di reddito, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, poiché esse «trovano nell'esistenza del rapporto di lavoro subordinato il necessario presupposto per la loro percezione» e, perciò, in quanto effettivamente corrisposte, concorrono nella determinazione del reddito di lavoro dipendente ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ancorché nella sola misura del 75% delle stesse, in virtù dell'espresso riferimento di cui all'articolo 51, comma 2, lettera *i*, del citato decreto. Conseguentemente, in virtù del rinvio operato dall'articolo 12 della legge n. 153/1969 agli articoli 46 e 48 – ora, 49 e 51 – del menzionato TUIR, «deve ritenersi che le suddette mance rientrano, di per sé, nel concetto di reddito di lavoro dipendente anche ai fini contributivi», con la derivante assoggettabilità a contribuzione nella misura del 75% del loro importo, poiché il restante 25% non è considerato utile a formare il reddito ⁽¹⁴⁾.

La questione sembrerebbe apparentemente irrilevante, in quanto l'articolo 51, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 considera come redditi di lavoro dipendente «tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro». La problematica discende tuttavia dal rapporto tra la costruzione semantica «a qualunque titolo percepiti» e la riconducibilità al rapporto di lavoro stesso delle somme erogate da terzi a quest'ultimo estranei. Così, è stato sostenuto che le mance percepite dal capo ricevimento di un hotel sono qualificabili come reddito da lavoro dipendente, in virtù del riformulato articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, che assoggetta ad imposizione Irpef tutte le somme ed i valori in genere, a qualunque titolo percepiti, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro ⁽¹⁵⁾, deducendo dalla previsione di una parziale esenzione a favore dei croupiers la necessaria sussistenza di un principio generale di tassabilità delle erogazioni liberali ricevute dai lavoratori dipendenti di tutte le altre categorie; ma, al contempo, il medesimo organo giudicante ha ritenuto che le mance percepite dal portiere d'albergo non sono qualificabili come reddito da lavoro dipendente in quanto le erogazioni liberali soggette ad imposizione Irpef ai sensi dell'articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, sono solo quelle corrisposte dal datore di lavoro ⁽¹⁶⁾, per cui le mance, per la loro natura aleatoria ed in ragione del fatto che vengono rimosse direttamente dal lavoratore dipendente, senza alcuna interposizione del datore di lavoro, non possono essere ricomprese nel concetto di «retribuzione». Risulta però convincente la conclusione in base alla quale «se [...] per un verso simili elargizioni di denaro sono

⁽¹⁴⁾ Cass. 21 marzo 2006, n. 6238; in modo analogo anche Cass. 12 marzo 2007, n. 5698.

⁽¹⁵⁾ Commissione tributaria regionale della Sardegna 9 novembre 2012, in *One Legale*.

⁽¹⁶⁾ Commissione tributaria regionale della Sardegna 23 febbraio 2012, in *One Legale*.

frutto dell'*animus donandi* del cliente, dall'altro queste non vi sarebbero state in assenza di una prestazione lavorativa»⁽¹⁷⁾.

Per porre ordine, il legislatore è intervenuto in modo diretto ed esplicito. Partendo da un'allora recentissima pronuncia sul tema⁽¹⁸⁾, quest'ultimo ha fatto propria l'interpretazione secondo la quale «in tema di reddito da lavoro dipendente, le erogazioni liberali percepite dal lavoratore dipendente, in relazione alla propria attività lavorativa, tra cui le cosiddette mance, rientrano nell'ambito della nozione onnicomprensiva di reddito fissata dall'art. 51, comma 1, T.U.I.R., e sono pertanto soggette a tassazione». L'articolo 1, comma 58, della legge n. 197/2022, quindi, menziona espressamente «le somme destinate dai clienti ai lavoratori a titolo di liberalità» tra quelle che «costituiscono redditi di lavoro dipendente», risolvendo in radice la questione. Il problema di Fondo rimane, naturalmente, quello della tracciabilità di tali erogazioni e della loro consistenza effettiva⁽¹⁹⁾.

3. Bibliografia essenziale

BUSCEMA G. (2023), *Interventi sul reddito di lavoro dipendente*, in *DPL*, n. 5, pp. 296-300

CIRIOLI D. (2024), *Bonus Natale 2024*, in *DPL*, n. 43, pp. 2566-2569

FRANCESCHELLI R. (2022), *Onnicomprensività del reddito da lavoro dipendente: principio di derivazione e (inevitabile) tassazione delle mance*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 4, pp. 1422-1432

GHEIDO M.R. (2025), *Legge di Bilancio 2025: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 147-154

GRAMANO E. (2018), *Riflessioni sulla qualificazione del rapporto di lavoro nella gig-economy*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 730-758

⁽¹⁷⁾ R. FRANCESCHELLI, *Onnicomprensività del reddito da lavoro dipendente: principio di derivazione e (inevitabile) tassazione delle mance*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2022, n. 4, p. 1432.

⁽¹⁸⁾ Cass. ord. 30 settembre 2021, n. 26512, sulla quale si veda R. FRANCESCHELLI, *op. cit.*, p. 1422 ss. L'ordinanza è infatti richiamata anche nel Dossier congiunto del Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 26 gennaio 2023, vol. I, p. 117.

⁽¹⁹⁾ In merito ad altre fattispecie nelle quali si verifica la coesistenza tra retribuzione e “mance”, si veda E. GRAMANO, *Riflessioni sulla qualificazione del rapporto di lavoro nella gig-economy*, in *ADL*, 2018, n. 3, I, p. 738. Sul punto, si veda anche S. ROSSI, *Lo sfruttamento del lavoratore tra sistema sanzionatorio e misure premiali*, in *LG*, 2021, n. 7, p. 730, spec. nota n. 41, che ricostruisce la posizione giurisprudenziale che ha deciso in merito alla sistematica sottrazione delle mance dei rider da parte della piattaforma.

- ROSSI S. (2021), *Lo sfruttamento del lavoratore tra sistema sanzionatorio e misure premiali*, in *LG*, n. 7, pp. 723-731
- SQUEGLIA M. (2017), *L'evoluzione del "nuovo" welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 103-132
- VITALE A. (2023), *Misure per il lavoro: chiarimenti operativi*, in *DPL*, n. 8, pp. 491-504

Disposizioni in materia di sostegno al settore dello spettacolo dal vivo

di Claudia Carchio

Abstract – Il comma 611 dell’art. 1 della legge di bilancio per il 2025 apporta alcune modifiche di rilievo al d.lgs. n. 175/2023, il quale, in attuazione della legge delega in materia di spettacolo dal vivo (l. n. 106/2022), ha introdotto l’indennità di discontinuità per i lavoratori del settore dello spettacolo. Il commento alle novità introdotte a partire dal 1° gennaio 2025 – che hanno ridefinito, in senso più favorevole ai percettori, i requisiti per il riconoscimento dell’indennità, nonché la misura e la durata della stessa – offre lo spunto per esporre anche alcune riflessioni sulla natura e sull’inquadramento sistematico di tale misura di sostegno economico a favore dei lavoratori dello spettacolo.

Abstract – Paragraph 611 of Art. 1 of the Budget Act 2025 introduces significant amendments to Legislative Decree No. 175/2023, which, in implementation of the enabling act concerning live performance (Act No. 106/2022), established the so-called discontinuity allowance for workers in the performing arts sector. The commentary on the innovations effective from 1 January 2025 – redefining the eligibility criteria for the allowance, as well as its amount and duration, in a way more advantageous for recipients – provides an opportunity to consider broader reflections on the nature and systematic classification of this economic support measure for workers in this sector.

Sommario: 1. Premessa: la recente evoluzione della disciplina a tutela del reddito per i lavoratori del settore dello spettacolo. – 2. L’indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo (IDIS) alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 207/2024. – 2.1. L’ambito di applicazione soggettivo: i beneficiari dell’IDIS. – 2.2. L’ambito di applicazione oggettivo: i requisiti d’accesso all’IDIS. – 2.3. Durata, calcolo e misura dell’IDIS. – 2.4. Modalità di presentazione della domanda di IDIS. – 2.5. Finanziamento dell’IDIS e monitoraggio. – 2.6. Abolizione delle misure dirette a favorire i percorsi di formazione e di aggiornamento per i percettori dell’IDIS. – 3. Alcune osservazioni conclusive. – 4. Bibliografia.

1. Premessa: la recente evoluzione della disciplina a tutela del reddito per i lavoratori del settore dello spettacolo

La tutela del reddito dei lavoratori dello spettacolo, per sua natura speciale in quanto riservata agli operatori di un particolare settore, è stata significativamente potenziata soprattutto a partire dalla normativa adottata durante il periodo della crisi pandemica da Covid-19 ⁽¹⁾.

In tale contesto, infatti, sono state adottate a favore dei lavoratori dello spettacolo intesi in senso ampio (ricomprendendosi anche i settori del cinema e dell'audiovisivo) alcune misure di integrazione salariale *ad hoc*, da un lato, mediante l'istituzione, nel 2020, di due fondi emergenza ⁽²⁾ con cui sono state ripartite e assegnate risorse ai predetti lavoratori, ivi inclusi gli artisti, gli autori, gli interpreti e gli esecutori e, dall'altro lato, grazie alla previsione di un'indennità *una tantum* per i lavoratori iscritti al Fondo Pensioni Lavoratori dello Spettacolo ⁽³⁾. Successivamente, nel 2022, è stato creato il Fondo per il sostegno economico temporaneo – SET ⁽⁴⁾ i cui destinatari erano i lavoratori che prestassero a tempo determinato attività artistica o tecnica direttamente connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli ⁽⁵⁾.

Cessata la fase emergenziale, il legislatore ha deciso di adottare, attraverso l'articolo 66 del decreto-legge n. 73/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 106/2021 (c.d. “decreto sostegni-*bis*”), una serie di interventi più strutturati in ambito previdenziale e assistenziale ⁽⁶⁾, tra i quali vi era anche la previsione di

(1) Già prima, invero, era stata emanata la l.d. n. 175/2017 recante *Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al governo per il riordino della materia*, a cui, però, non aveva fatto seguito l'adozione dei decreti attuativi; altrettanto incompiuto è rimasto un altro tentativo di riforma, ispirato ai medesimi principi generali di cui alla precedente legge delega del 2017, e contenuto nel disegno di legge *Deleghe al governo per il riordino della disciplina in materia di spettacolo e per la modifica del codice dei beni culturali*, presentato al Senato il 29 maggio 2019.

(2) Art. 89, del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, e art. 8, comma 1, del d.l. n. 4/2022, convertito dalla l. n. 25/2022, che ha incrementato il finanziamento di entrambi i fondi.

(3) Art. 38, del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, poi seguito da art. 84, comma 10, del d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, artt. 15 e 15-*bis*, del d.l. n. 137/2020, convertito dalla l. n. 176/2020, art. 10, comma 1, del d.l. n. 41/2021, convertito dalla l. n. 69/2021, art. 42, comma 1, del d.l. n. 73/2021, convertito dalla l. n. 106/2021.

(4) Art. 1, comma 352, l. n. 234/2021.

(5) Trattasi dei lavoratori individuati cui all'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 182/1997.

(6) Si veda l'art. 66 del d.l. n. 73/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2021, che ha previsto l'adeguamento e l'estensione dell'indennità di malattia (comma 1, 2 e 3),

un'indennità per la disoccupazione denominata ALAS ⁽⁷⁾, i cui destinatari erano i soli lavoratori autonomi dello spettacolo.

Infine, con l'emanazione della legge n. 106/2022, è stata conferita un'ampia delega al Governo volta ad avviare una complessiva riforma della disciplina di settore, che allo stato è ancora *in itinere* ⁽⁸⁾, in quanto l'unico provvedimento attuativo è rappresentato dal decreto legislativo n. 175/2023.

Tale ultima disposizione ha concretizzato i principi e i criteri direttivi previsti ai sensi del comma 4, lettera c, dell'articolo 2, della legge n. 106/2022, che richiedeva la previsione di specifiche tutele normative ed economiche per i casi di contratto di lavoro intermittente o di prestazione occasionale di lavoro, e del comma 6 del medesimo articolo, che disponeva il riordino e la revisione degli ammortizzatori e delle indennità e l'introduzione di un'indennità di discontinuità in favore dei lavoratori del settore dello spettacolo.

Il decreto legislativo n. 175/2023 ha, più nello specifico, introdotto e disciplinato l'indennità di discontinuità per i lavoratori del settore dello spettacolo (IDIS), una misura a garanzia dell'integrità reddituale dei prestatori di lavoro operanti in tale settore, che ha sostituito l'ALAS (rimasta in vigore per meno di due anni nonostante fosse stata pensata come misura strutturale) ⁽⁹⁾ con una prestazione rivolta ad una più vasta platea di beneficiari, la quale, però, è condizionata a requisiti d'accesso più restrittivi e prevede termini di durata e importi più contenuti.

In termini generali, deve essere evidenziato come la necessità di apprestare una disciplina apposita a sostegno del reddito dei lavoratori dello spettacolo nasca dall'esigenza di adeguare le tutele ordinarie alle specifiche caratteristiche del set-

l'innalzamento della retribuzione giornaliera riconosciuta a fini assistenziali (comma 3), l'ampliamento dell'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (commi 4 e 5), l'adeguamento e l'incremento delle tutele e delle misure a supporto della genitorialità (comma 6), l'adeguamento del sistema dei contributi pensionistici (commi 17 e 18), l'aggiornamento delle figure professionali tutelate (commi 19 e 20).

(7) Art. 66, commi 7-16, del d.l. n. 73/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2021.

(8) Il termine per l'esercizio delle deleghe di cui alla l. n. 106/2022, originariamente previsto in 9 mesi (coincidenti con il 18 maggio 2023) è stato dapprima prorogato a 24 mesi (18 agosto 2024) ad opera dell'art. 1, comma 6, della l. n. 14/2023 e successivamente a 36 mesi (18 agosto 2025) dall'art. 1, comma 1, della l. n. 119/2024.

(9) Va specificato che l'ALAS non è stata abrogata poiché ex art. 8, comma 1, d.lgs. n. 175/2023, è previsto che essa «non si applica agli eventi di cessazione involontaria intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2024».

tore, sì da poterle rendere realmente effettive. La flessibilità, la mobilità e la discontinuità sono, infatti, elementi propri delle professioni dello spettacolo ⁽¹⁰⁾, le quali si concretizzano in prestazioni che pur essendo rese in tempi brevi, sono precedute da periodi di formazione e preparazione di norma superiori alla durata della singola prestazione o alla successione di prestazioni analoghe ⁽¹¹⁾ e richiedono periodi di preparazione e di prova che costituiscono ore di lavoro a ogni effetto nella carriera dei lavoratori e dei professionisti dello spettacolo ⁽¹²⁾.

Stanti le peculiarità proprie dei rapporti di lavoro in questione, essi sono stati tradizionalmente regolati attraverso normative speciali e tra loro eterogenee, oltre che soggetti a regimi previdenziali differenziati, nel cui ambito sono stati introdotti – come s'è detto, in tempi recenti – anche ammortizzatori sociali specifici.

2. L'indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo (IDIS) alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 207/2024

L'IDIS, istituita e regolata dal decreto legislativo n. 175/2023 come misura di supporto economico per i lavoratori del settore dello spettacolo, con l'obiettivo di sopperire alla natura strutturalmente discontinua delle prestazioni lavorative nel settore, è stata introdotta a partire dal 1° gennaio 2024, quale indennità strutturale e permanente.

Essa è stata, da ultimo, modificata dal comma 611 dell'articolo 1, della legge n. 207/2024, il quale ha mutato, in senso più favorevole ai beneficiari, i requisiti di accesso e le condizioni di fruizione della prestazione, con decorrenza dal 1° gennaio 2025, sicché, analizzando nel dettaglio la disciplina dell'IDIS, si darà conto anche delle più recenti innovazioni.

2.1. L'ambito di applicazione soggettivo: i beneficiari dell'IDIS

L'IDIS è una prestazione erogata a favore di tutte le categorie di lavoratori del settore dello spettacolo che svolgono attività in modo discontinuo, a patto che siano iscritti al Fondo pensione lavoratori dello spettacolo (FPLS) ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Art. 1, comma 1, lett. *c-quarter*, della l. n. 106/2022.

⁽¹¹⁾ Art. 1, comma 1, lett. *c-quinquies*, della l. n. 106/2022.

⁽¹²⁾ Art. 1, comma 1, lett. *c-sexies*, della l. n. 106/2022.

⁽¹³⁾ Art. 1, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 175/2023; *adde* circ. Inps 13 giugno 2025, n. 101, § 2.

Tale indennità è riconosciuta ai lavoratori autonomi, ivi compresi i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, e ai lavoratori subordinati a tempo determinato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 182/1997, ossia i lavoratori che prestano attività artistica o tecnica direttamente connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli ⁽¹⁴⁾.

Essa, inoltre, può essere richiesta dai lavoratori subordinati a tempo determinato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 182/1997, cioè i lavoratori che prestano attività al di fuori delle ipotesi di cui al raggruppamento della lettera *a* del citato comma 1 dell'articolo 2 del medesimo decreto legislativo, individuati come destinatari dell'indennità di discontinuità con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 25 luglio 2023 ⁽¹⁵⁾.

Possono beneficiare dell'IDIS anche i titolari, nel settore dello spettacolo, di contratti di lavoro intermittente a tempo indeterminato privi della clausola relativa alla disponibilità (del lavoratore) a rispondere alle chiamate e del conseguente diritto all'indennità di disponibilità ⁽¹⁶⁾.

2.2. L'ambito di applicazione oggettivo: i requisiti d'accesso all'IDIS

I lavoratori delle categorie sopra indicate possono fruire del trattamento, ad istanza, solo se possiedono congiuntamente una serie di requisiti ⁽¹⁷⁾ di cittadinanza, di residenza, reddituali, contributivi e occupazionali.

Il richiedente la prestazione deve essere, al momento della presentazione della domanda, cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o, in alternativa, cittadino straniero regolarmente soggiornante nel territorio italiano, quindi in

⁽¹⁴⁾ Cfr. d.m. 15 marzo 2005, lett. A, per l'individuazione delle qualifiche professionali.

⁽¹⁵⁾ Il d.m. 25 luglio 2023, intitolato *Individuazione, nell'ambito dei lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 182, dei lavoratori discontinui del settore dello spettacolo, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge 15 luglio 2022, n. 10*, vi include: gli operatori di cabine di sale cinematografiche; gli impiegati amministrativi e i tecnici dipendenti da enti e imprese esercenti pubblici spettacoli, dalle imprese radiofoniche, televisive o di audiovisivi, dalle imprese della produzione cinematografica, del doppiaggio e dello sviluppo e stampa; maschere, custodi, guardarobieri, addetti alle pulizie e al facchinaggio, autisti dipendenti dagli enti e imprese esercenti pubblici spettacoli, dalle imprese radiofoniche, televisive o di audiovisivi, dalle imprese della produzione cinematografica, del doppiaggio e dello sviluppo e stampa; gli impiegati e operai dipendenti dalle imprese di spettacoli viaggianti; i lavoratori dipendenti dalle imprese esercenti il noleggio e la distribuzione dei film.

⁽¹⁶⁾ Ex art. 16 del d.lgs. n. 81/2015.

⁽¹⁷⁾ Su cui cfr. circ. Inps 13 giugno 2025, n. 101, § 3; circ. Inps 3 gennaio 2024, n. 2; mess. Inps 6 dicembre 2023, n. 4382; mess. Inps 4 dicembre 2023, n. 4332.

possesso di valido documento di soggiorno ⁽¹⁸⁾, e deve essere residente nel territorio nazionale da almeno un anno ⁽¹⁹⁾.

In aggiunta l'assicurato, per poter accedere all'indennità, deve aver prodotto, nell'anno che precede la presentazione della domanda, un reddito ai fini Irpef, determinato in sede di dichiarazione quale reddito di riferimento per le agevolazioni fiscali, non superiore a 30.000 euro. Tale importo relativo al tetto massimo di reddito al di sotto del quale i lavoratori possono presentare domanda per l'IDIS è stato innalzato da 25.000 a 30.000 ad opera dell'articolo 1, comma 611, lettera *a*, n. 1, della legge di bilancio per il 2025 ⁽²⁰⁾.

Sebbene il predetto reddito di riferimento sia quello complessivo ai fini Irpef (e non solo quello connesso all'attività da lavoro per cui è prevista l'iscrizione al FPLS) ⁽²¹⁾, rappresenta un'ulteriore condizione per l'accesso all'indennità in questione la circostanza che l'assicurato abbia un reddito da lavoro derivante in via prevalente dall'esercizio delle attività lavorative per le quali è richiesta l'iscrizione obbligatoria al FPLS ⁽²²⁾.

Per accedere all'IDIS è poi necessario dimostrare l'accredito al FPLS, nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, di almeno cinquantuno giornate di contribuzione ⁽²³⁾. Questo requisito contributivo è stato ridotto rispetto al previgente, pari a sessanta giornate, dall'articolo 1, comma 611, lettera *a*, n. 2, della legge di bilancio per il 2025.

Ai fini dell'individuazione delle cinquantuno giornate necessarie per il raggiungimento di detto requisito contributivo non si computano, e non sono quindi utili, le giornate eventualmente riconosciute e coperte da contribuzione figurativa a titolo di IDIS, ALAS e indennità di disoccupazione Naspi, presenti nel medesimo anno di osservazione (anno precedente a quello di presentazione della domanda), né i contributi previdenziali connessi a rapporti di lavoro a tempo indeterminato (ad eccezione di quelli relativi a rapporti di lavoro intermittente a tempo indeterminato senza indennità di disponibilità) ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁸⁾ Art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽¹⁹⁾ Art. 2, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽²⁰⁾ Art. 2, comma 1, lett. *c*, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽²¹⁾ Cfr. circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3.3.

⁽²²⁾ Art. 2, comma 1, lett. *e*, del d.lgs. n. 175/2023; la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3.5, fa presente che il reddito da lavoro preso a riferimento per determinare la prevalenza è tutto il reddito da lavoro connesso allo svolgimento di attività lavorativa per cui è richiesta l'iscrizione obbligatoria al FPLS.

⁽²³⁾ Art. 2, comma 1, lett. *d*, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽²⁴⁾ Si veda la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3.4.

Va, inoltre, chiarito che in favore dei lavoratori subordinati, parasubordinati e autonomi dello spettacolo (esclusi i lavoratori autonomi esercenti attività musicali, *ex* articolo 3, commi 98-100, legge n. 350/2003, i quali adempiono direttamente gli obblighi informativi e contributivi), si applica il principio di automaticità delle prestazioni di cui all'articolo 2116 c.c., di talché per contributi maturati devono intendersi anche quelli dovuti e non versati ⁽²⁵⁾.

Requisito aggiuntivo per la concessione dell'indennità in commento è che l'assicurato non sia titolare di rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, ammettendo quale unica eccezione la titolarità di un rapporto di lavoro di tipo intermittente a tempo indeterminato per il quale non è prevista l'indennità di disponibilità (*ex* articolo 16 del decreto legislativo n. 81/2015) ⁽²⁶⁾.

A tale riguardo si precisa che la concessione dell'IDIS non è preclusa in presenza di svolgimento di attività lavorativa alla data di presentazione della domanda: ciò in quanto tale indennità non ha come la Naspi, la finalità di indennizzare i periodi di disoccupazione che seguono la cessazione involontaria di un rapporto di lavoro, bensì quella di indennizzare periodi di non lavoro riferiti all'anno precedente a quello di presentazione della domanda ⁽²⁷⁾.

Infine, il richiedente non deve essere titolare di trattamenti pensionistici diretti a carico, anche *pro quota*, dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO) e delle forme esclusive, sostitutive, esonerative e integrative della stessa, delle forme previdenziali compatibili con l'AGO, della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335/1995, degli enti di previdenza di cui al decreto legislativo n. 509/1994 e al decreto legislativo n. 103/1996, nonché dell'indennità di cui all'articolo 1, comma 179, della legge n. 232/2016 e successive modificazioni (c.d. APE sociale) ⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*.

⁽²⁶⁾ Art. 2, comma 1, lett. *f*, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽²⁷⁾ Cfr. circ. Inps n. 2/2024, cit., § 3.6, in aggiunta § 4, ove si chiarisce che ai fini dell'accesso all'IDIS, i lavoratori richiedenti non devono essere titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda e si evidenzia che agli stessi lavoratori non è preclusa la possibilità di accedere alla Naspi a seguito di cessazione involontaria di un rapporto di lavoro, purché la domanda di Naspi sia presentata nel termine legislativamente previsto.

⁽²⁸⁾ Art. 2, comma 1, lett. *g*, del d.lgs. n. 175/2023; si veda la anche circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3.7.

2.3. Durata, calcolo e misura dell'IDIS

La durata dell'IDIS è pari a un terzo delle giornate accreditate al FPLS nell'anno precedente la presentazione della domanda, detratte le giornate coperte da altra contribuzione obbligatoria o indennizzate ad altro titolo, nel limite della capienza di 312 giornate annue complessive ⁽²⁹⁾.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 611, lettera *b*, della legge di bilancio per il 2025, viene meno il riferimento, prima previsto ai fini della determinazione della durata dell'indennità in parola, all'esclusione dal computo delle giornate accreditate al FPLS dei periodi contributivi che avevano già dato luogo all'erogazione di altra prestazione di disoccupazione.

Ne deriva che attualmente l'IDIS è riconosciuta per un numero di giorni pari a un terzo di quelli accreditati al FPLS nell'anno civile anteriore alla richiesta dell'indennità, diminuiti delle sole giornate coperte da altra contribuzione obbligatoria o altrimenti indennizzate ⁽³⁰⁾, nel limite della capienza di 312 giornate annue complessive, mentre non è più esclusa la computazione dei periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione di altra prestazione di disoccupazione (c.d. neutralizzazione dei periodi contributivi).

L'ammontare della prestazione in parola ⁽³¹⁾, corrisposto in un'unica soluzione,

⁽²⁹⁾ Art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽³⁰⁾ Si veda la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 4, che specifica come ai fini della determinazione della durata dell'indennità, intesa in termini di numero di giorni indennizzabili, non sono considerate utili le giornate indennizzate a titolo di indennità di maternità, malattia, infortunio, nonché a titolo di indennità di disoccupazione involontaria (Naspi, Naspi erogata in forma anticipata, Dis-Coll, ALAS, ISCRO, DS INPGI, DS Agricola); inoltre, non sono utili ai fini della durata, le giornate indennizzate a titolo di prestazioni integrative dell'indennità Naspi, di indennità previste in caso di sospensione del rapporto di lavoro, nonché le giornate, sia di riduzione che di sospensione del rapporto di lavoro, coperte da trattamenti di integrazione salariale ordinaria e/o straordinaria, anche in deroga, di assegno di integrazione salariale a carico del Fondo di integrazione salariale (FIS) e dei Fondi di solidarietà bilaterali di cui agli artt. 26, 27 e 40 del d.lgs. n. 148/2015; parimenti non sono utili le giornate indennizzate a titolo di assegno ordinario di invalidità.

⁽³¹⁾ Si veda l'art. 6 del d.lgs. n. 175/2023, secondo cui l'indennità di discontinuità non è cumulabile, nell'anno di competenza e con riferimento alle medesime giornate, con le indennità di maternità, malattia, infortunio, con tutte le indennità di disoccupazione involontaria, anche in agricoltura, nonché con l'indennità Naspi erogata in forma anticipata e con le prestazioni integrative di durata dell'indennità Naspi; essa non è poi cumulabile con le tutele previste in caso di sospensione del rapporto di lavoro, i trattamenti di integrazione salariale ordinaria e/o straordinaria, anche in deroga, di assegno di inte-

è determinato nella misura del 60% della media delle retribuzioni imponibili in rapporto alle giornate oggetto di contribuzione derivanti dall'esercizio delle attività lavorative per le quali è richiesta l'iscrizione al FPSL relative all'anno precedente la presentazione della domanda dell'indennità ⁽³²⁾.

In ogni caso l'importo giornaliero dell'indennità non può superare il minimale giornaliero contributivo stabilito ai fini del trattamento minimo mensile di pensione ⁽³³⁾.

L'IDIS concorre alla formazione del reddito Irpef ⁽³⁴⁾ e dà diritto all'accredito della contribuzione figurativa ⁽³⁵⁾ utile anche ai fini dell'anzianità contributiva per

grazione salariale a carico del Fondo di integrazione salariale (FIS) e dei Fondi di solidarietà bilaterali di cui agli artt. 26, 27 e 40 del d.lgs. n. 148/2015; cfr. circ. Inps n. 101/2025, cit., § 9.

⁽³²⁾ Art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽³³⁾ Cfr. circ. Inps 29 gennaio 2025, n. 25, § 9, la quale chiarisce che l'importo del minimale giornaliero contributivo è quello stabilito annualmente dall'Inps ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 463/1983, convertito dalla l. n. 638/1983, e dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, convertito dalla l. n. 389/1989, e che quindi in relazione all'IDIS da liquidare nel corso dell'anno 2025 con riferimento ai periodi di attività svolti nel corso dell'anno 2024, trova applicazione, in ossequio al principio della competenza, l'importo del minimale giornaliero contributivo per tale ultimo anno, pari a 56,87 euro, come indicato dalla circ. Inps 25 gennaio 2024, n. 21, § 1.

⁽³⁴⁾ Art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 175/2023; si veda la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 12, secondo cui in relazione al regime fiscale da applicare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 917/1986, l'IDIS ha la medesima natura reddituale degli emolumenti ordinariamente percepiti per le prestazioni svolte sulla base dei rapporti contrattuali in essere, pertanto: se percepita in sostituzione di un reddito di lavoro dipendente, è assoggettata al regime ordinario della tassazione corrente con la ritenuta alla fonte a titolo d'acconto ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 600/1973; se corrisposta in sostituzione di un reddito di lavoro autonomo, è assoggettata a ritenuta alla fonte a titolo d'acconto ai sensi dell'art. 25 del d.P.R. n. 600/1973; detta ritenuta non viene effettuata qualora il beneficiario dichiara nella domanda di adottare il regime forfettario.

⁽³⁵⁾ Art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023, secondo cui la contribuzione figurativa è rapportata alla retribuzione di cui all'art. 3, comma 2 (media delle retribuzioni imponibili relative alle giornate contribute al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo nell'anno precedente la presentazione della domanda di indennità), entro un limite di retribuzione giornaliera pari a 1,4 volte l'importo massimo di cui all'art. 3, comma 3, secondo periodo (minimale giornaliero contributivo stabilito annualmente dall'Inps), del d.lgs. n. 175/2023; ai sensi del comma 2 del medesimo art. 4, le giornate d'indennità riconosciute sono accreditate figurativamente nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda presso il FPSL nei limiti dei periodi non coperti da contribuzione a qualsiasi altro titolo, e sono utili fino a concorrenza del numero di giornate richieste ai fini del

il perfezionamento dei requisiti pensionistici ⁽³⁶⁾.

2.4. Modalità di presentazione della domanda di IDIS

Come anticipato, l'IDIS è concessa a domanda dei lavoratori interessati ⁽³⁷⁾.

La richiesta di trattamento all'Inps deve essere presentata, a pena di decadenza, entro la data del 30 aprile di ogni anno, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 611, lettera *b*, n. 2, della legge di bilancio per il 2025 che ha mutato il previgente termine stabilito al 30 marzo. La norma in parola non ha, invece, modificato l'ulteriore termine entro il quale l'Istituto deve procedere alla valutazione delle domande, fissato al 30 settembre successivo alla presentazione delle stesse.

In ragione di tali disposizioni, l'Inps, ogni anno, manterrà aperto il servizio di presentazione domanda – riferita all'anno precedente – dal mese di gennaio e fino alla data ultima del 30 aprile del medesimo anno, legislativamente prevista a pena di decadenza; a partire dal mese di maggio di ciascun anno, quindi solo dopo la chiusura del servizio di presentazione della domanda, avvierà l'istruttoria delle domande riferite all'anno di competenza ⁽³⁸⁾.

2.5. Finanziamento dell'IDIS e monitoraggio

Per il finanziamento delle prestazioni in parola è dovuto, a partire dal 1° gennaio 2024, a carico del datore di lavoro o committente, un contributo pari all'1% dell'imponibile contributivo, nonché un contributo di solidarietà, a carico degli

raggiungimento del requisito dell'annualità di contribuzione ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 182/1997; in proposito cfr. anche circ. Inps n. 101/2025, cit., § 7.

⁽³⁶⁾ Circ. Inps n. 101/2025, cit., § 7, secondo cui, posto che l'art. 66, comma 17, lett. *c*, del d.l. n. 73/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2021, sostituendo l'art. 4, comma 7, del d.lgs. n. 182/1997, ha stabilito che, «Ai fini dell'accesso al diritto alle prestazioni, i requisiti contributivi da far valere ai fini degli articoli 6 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1420, devono riferirsi per almeno due terzi ad effettive prestazioni lavorative svolte nel settore dello spettacolo», la contribuzione figurativa generata a seguito della percezione dell'IDIS, ai fini della maturazione del diritto alle prestazioni individuate dai citati artt. 6 e 9 del d.P.R. n. 1420/1971, dovrà essere valorizzata per la determinazione del restante un terzo della contribuzione complessiva utile.

⁽³⁷⁾ Art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽³⁸⁾ Cfr. circ. Inps n. 101/2025, cit., § 5.

iscritti al FPLS, dello 0,50% della retribuzione o dei compensi eccedenti il massimale contributivo ⁽³⁹⁾. La contribuzione confluisce all'Inps presso la Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti *ex* articolo 24, legge n. 88/1989 ⁽⁴⁰⁾.

In aggiunta, per i lavoratori subordinati beneficiari dell'IDIS con rapporti non a tempo indeterminato si applica un contributo addizionale ridotto dell'1,10% dell'imponibile previdenziale ⁽⁴¹⁾.

A tale primo canale di finanziamento, consistente nella contribuzione a carico delle categorie interessate, se ne aggiunge un secondo, rappresentato da risorse statali, il cui ammontare costituisce anche il limite per l'erogazione delle prestazioni ⁽⁴²⁾.

L'Inps provvede al monitoraggio del predetto limite di spesa e invia la relativa rendicontazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero della cultura e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Laddove lo stanziamento complessivo delle risorse finanziarie non consenta di soddisfare tutte le domande ammesse, l'Inps, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di valutazione delle domande (30 settembre di ogni anno), stabilisce la quota dell'IDIS da erogare, riparametrata in misura proporzionale in base alla dotazione finanziaria e all'ammontare complessivo delle indennità liquidabili agli aventi diritto, nel rispetto dei limiti di spesa ⁽⁴³⁾.

⁽³⁹⁾ Art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023; cfr. circ. Inps n. 101/2025, § 10 e circ. Inps 20 gennaio 2025, n. 26, § 6, secondo cui il massimale annuo della base contributiva e pensionabile di cui all'art. 2, comma 18, secondo periodo, della l. n. 335/1995 a forme pensionistiche obbligatorie e per coloro che optano per la pensione con il sistema contributivo, sulla base dell'indice Istat, è pari, per l'anno 2025, a 120.606,90 euro, che arrotondato all'unità di euro è pari a 120.607 euro.

⁽⁴⁰⁾ Art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽⁴¹⁾ Art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 175/2023; il contributo addizionale ordinario, *ex* art. 2, comma 28, della l. n. 92/2012, è dell'1,4%.

⁽⁴²⁾ Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 175/2023 chiarisce che ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023 le prestazioni per l'IDIS sono riconosciute nel limite massimo di 90,6 milioni di euro per l'anno 2023, 39,6 milioni di euro per l'anno 2024, 40,7 milioni di euro per l'anno 2025, 41,6 milioni di euro per l'anno 2026, 42,4 milioni di euro per l'anno 2027, 43,2 milioni di euro per l'anno 2028, 44,1 milioni di euro per l'anno 2029, 45 milioni di euro per l'anno 2030, 45,9 milioni di euro per l'anno 2031, 46,8 milioni di euro per l'anno 2032 e 47,7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2033; cfr. anche la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 11.

⁽⁴³⁾ Art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 175/2023; circ. Inps n. 2/2024, cit., § 4.

2.6. Abolizione delle misure dirette a favorire i percorsi di formazione e di aggiornamento per i percettori dell'IDIS

Per i percettori dell'IDIS era stata originariamente disposta dall'articolo 5, commi 1-3, del decreto legislativo n. 175/2023 la partecipazione a percorsi di formazione continua e di aggiornamento professionale nelle discipline dello spettacolo per mantenere o sviluppare le competenze finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro ⁽⁴⁴⁾.

Tuttavia, l'articolo 1, comma 611, lettera c, della legge di bilancio per il 2025 ha integralmente abrogato il predetto articolo 5 del decreto legislativo n. 175/2023. In merito va comunque evidenziato che anche prima dell'abolizione alla citata normativa, la mancata partecipazione alle iniziative formative e di aggiornamento professionale non comportava l'applicazione di sanzione alcuna, di talché i beneficiari dell'IDIS non potevano dirsi vincolati a veri e propri meccanismi di condizionalità in senso tecnico, ma a meri strumenti di c.d. *moral suasion*.

Nonostante ciò, la modifica apportata dalla legge di bilancio per il 2025 non può essere valutata con favore, in quanto essa ha eliminato anche la previsione di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo n. 175/2023 che disponeva l'autorizzazione da parte del richiedente la prestazione di IDIS, all'atto della domanda, in favore dell'Inps alla trasmissione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano dei propri dati di contatto nell'ambito del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e faceva altresì riferimento all'articolo 13 del decreto legislativo n. 150/2015, anche ai fini della sottoscrizione del patto di attivazione digitale sulla piattaforma di cui al comma 2, lettera d-ter, dello stesso articolo 13. In tal modo, infatti, i beneficiari del trattamento di sostegno al reddito perdono la possibilità di fruire di un canale privilegiato per l'accesso alle iniziative formative e di riqualificazione professionale.

3. Alcune osservazioni conclusive

L'IDIS che, come si è già detto, è definita quale indennità strutturale e permanente il cui fine è «di sostenere economicamente i lavoratori del settore dello spettacolo, tenuto conto della specificità delle prestazioni di lavoro nel predetto

⁽⁴⁴⁾ Art. 5, commi 1-3, del d.lgs. n. 175/2023, secondo cui, altresì, il finanziamento delle iniziative poteva essere a carico delle risorse dei fondi paritetici interprofessionali o dei programmi regionali o nazionali per la e le politiche attive del lavoro, compreso il Programma GOL e i loro contenuti erano determinati secondo le modalità di cui all'art. 25-ter, comma 4, del d.lgs. n. 148/2015 e cioè definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

settore e del loro carattere strutturalmente discontinuo»⁽⁴⁵⁾, non è qualificabile come una prestazione di disoccupazione in senso stretto. Data la sua configurazione, infatti, l'oggetto di tutela non è il rischio che si verifichi una situazione di bisogno derivante dalla cessazione involontaria del rapporto di lavoro, ma l'insufficienza (attestata attraverso un limite predeterminato) del reddito prodotto nell'anno precedente alla domanda di accesso alla prestazione quale conseguenza dell'alternanza tra periodi di lavoro e di non lavoro.

Come è stato affermato dalla dottrina più attenta⁽⁴⁶⁾, l'IDIS offre un sostegno al reddito di tipo "acausale", che prescinde cioè dalla condizione di disoccupazione e interviene persino nei casi in cui il beneficiario abbia concorso alla propria carenza reddituale, non essendone richiesta l'involontarietà⁽⁴⁷⁾.

Ciò appare ancor più evidente poiché l'IDIS non è incompatibile con lo svolgimento di attività lavorativa alla data di presentazione della domanda e la sua fruizione prescinde dall'ammontare dei redditi da essi derivanti, mentre a venire in rilievo ai fini della concessione del trattamento è il solo reddito ottenuto (inferiore a 30.000 euro) nell'anno d'imposta precedente alla presentazione della domanda⁽⁴⁸⁾.

L'introduzione della prestazione in parola lascia, quindi, presumere che il semplice fatto di aver prodotto un reddito basso (slegato, peraltro, dalla verifica di una sua diminuzione nel corso del tempo), quale caratteristica propria del lavorare nello spettacolo e cioè dalla discontinuità dell'occupazione in tale settore, sia di per sé un fattore meritevole di protezione da parte del sistema previdenziale. L'IDIS finisce per contrastare gli effetti della strutturale frammentarietà di tali rapporti di lavoro e della brevità dei periodi di impiego, riconoscendo la sussistenza di una condizione di bisogno nella circostanza che il reddito prodotto si sia attestato al di sotto di soglie prestabilite.

In tal senso, si rileva una crescente attenzione da parte del legislatore nel proteggere la condizione di coloro che si trovano esposti ai rischi derivanti della precarietà lavorativa, essendo anche in tali casi messa in discussione l'adeguatezza dei mezzi assicurati rispetto alle esigenze di vita di chi lavora, che il precetto di cui all'articolo 38 Cost. intende, invece, tutelare.

⁽⁴⁵⁾ Art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023.

⁽⁴⁶⁾ M. MISCIONE, *Indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo*, in *DPL*, 2024, n. 6, p. 359.

⁽⁴⁷⁾ Diversamente era per l'ALAS come dimostra la previsione di cui all'art. 66, comma 7, del d.l. n. 73/2021, secondo cui: «a decorrere dal 1° gennaio 2022, è riconosciuta una indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo (ALAS) di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 182, per la disoccupazione involontaria».

⁽⁴⁸⁾ Art. 2, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 175/2023.

Ciò è attestato sia dall'introduzione dell'IDIS, e prima di essa dell'ALAS, ma anche dalla previsione di un'altra misura, l'ISCRO (l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa) ⁽⁴⁹⁾, prevista a favore dei lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo quando dimostrino un'insufficienza reddituale derivante dalla riduzione del fatturato.

4. Bibliografia

APRILE S. (2022), *La definizione di lavoratore dello spettacolo ai fini della tutela contributiva Enpals (oggi Fpls) secondo l'elaborazione giurisprudenziale: analisi di un perimetro in costante evoluzione*, in A. PILATI, O. RAZZOLINI (a cura di), *Il lavoro autonomo nei luoghi della cultura*, ESI, p. 257 ss.

BELMONTE F. (2020), *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli operanti nel settore dello spettacolo*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, p. 103 ss.

BIAGIOTTI A. (2021), *Aspetti controversi della disciplina previdenziale dei lavoratori dello spettacolo*, in *ADL*, n. 3, I, p. 600 ss.

CAFFIO S. (2020), *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in D. GAROFALO (a cura di), [*Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*](#), ADAPT University Press, p. 213 ss.

CANAVESI G. (2021), *Considerazioni sull'«indennità per i lavoratori dello spettacolo» (ALAS)*, in *DL Marche*, n. 1-2, p. 13 ss.

CANAVESI G. (2021), *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, in *LDE*, n. 3

D'ONGHIA M. (2022), *La sicurezza sociale dei lavoratori dello spettacolo*, in *LD*, n. 4, p. 657 ss.

MAGAGNOLI S. (2022), *Il regime previdenziale delle modelle: due soluzioni opposte alla luce del nuovo concetto di spettacolo*, in *LG*, n. 2, p. 175 ss.

MATTEI A. (2022), *Il sostegno al reddito di lavoro autonomo dello spettacolo*, in A. PILATI, O. RAZZOLINI (a cura di), *Il lavoro autonomo nei luoghi della cultura*, ESI, p. 279 ss.

⁽⁴⁹⁾ Introdotta dall'art. 1, commi 386-400, della l. n. 178/2020 e poi resa strutturale dall'art. 1, commi 142-155, della l. n. 213/2023.

MISCIONE M. (2024), *Indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo*, in DPL, n. 6, p. 359 ss.

MISCIONE M. (2023), *Indennità di disoccupazione per i lavoratori dello spettacolo*, in DPL, n. 42, p. 2501 ss.

PILATI A., RAZZOLINI O. (2022), *Tecniche di tutela del lavoro autonomo nei luoghi di cultura*, in A. PILATI, O. RAZZOLINI (a cura di), *Il lavoro autonomo nei luoghi della cultura*, ESI, p. 25 ss.

SCOZ G. (2024), *Lavoro nello spettacolo: indennità di discontinuità e effetti sulla contribuzione*, in DPL, n. 18, p. 1142 ss.

SCOZ G. (2022), *Riforma del lavoro nello spettacolo: diritti e tutele*, in DPL, n. 41, p. 2507 ss.

VITALETTI M. (2022), *Lavoro e tempi dello spettacolo: uno studio sullo statuto giuridico dell'artista*, Quaderno Fondazione Giacomo Brodolini, n. 64

VITALETTI M. (2021), *La dimensione "collettiva" del lavoro nello spettacolo*, in DRI, n. 3, p. 670 ss.

Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica

di Maria Cristina Degoli

Abstract – Il contributo analizza le novità, le proroghe e le modifiche introdotte dalla l. n. 207/2024 nei confronti delle norme in materia contributiva e pensionistica. Al netto degli interventi, la legge di bilancio per l'anno finanziario 2025 non ha previsto alcun cambiamento strutturale del sistema previdenziale. Ciò nonostante, l'introduzione del ricorso alla pensione integrativa per il raggiungimento dell'importo soglia previsto per la pensione di vecchiaia ed anticipata contributiva rappresenta un'interessante innovazione in materia. Il presente contributo si pone l'obiettivo di analizzare le misure previste dalla l. n. 207/2024, all'art. 1, comma 161 ss., proponendo alcune considerazioni in merito.

Abstract – The paper examines the innovations, extensions, and amendments introduced by Law No. 207/2024, with regard to social security contributions and pension regulations. Despite these amendments, the Budget Law 2025 has not implemented any structural changes to the pension system. However, the introduction of supplementary pensions as a mechanism to meet the required threshold for both old-age and early retirement represents a significant innovation in the field. The goal of this contribution is twofold. Firstly, it aims to analyse the measures outlined in Law No. 207/2024, particularly in Art. 1, paragraph 161 ff.; secondly, it offers critical reflections on the legislative changes in pensions.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le misure di flessibilità pensionistica. – 2.1. Anticipo pensionistico per le lavoratrici madri. – 3. L'opzione integrativa ai fini del raggiungimento dell'importo soglia per la pensione di vecchiaia e per la pensione anticipata contributiva. – 4. Contribuzione tra incrementi volontari e riduzioni *ad hoc*. – 5. Aumenti, maggiorazioni sociali e blocco straordinario della perequazione. – 6. Cenni conclusivi. – 7. Bibliografia essenziale.

1. Premessa

Nel supplemento ordinario n. 43/L della *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre 2024, n. 305, è stata pubblicata la legge n. 207/2024, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027* (legge di bilancio 2025).

Come è già stato affermato dai primissimi commentatori ⁽¹⁾, la legge n. 207/2024 non ha provocato alcun “terremoto” nei confronti del sistema pensionistico italiano; le misure per accedere al trattamento di quiescenza, anche anticipato, sono rimaste tendenzialmente quelle dello scorso anno. Ciò nonostante, è possibile rintracciare all'interno delle disposizioni normative almeno tre novità di vero interesse.

La prima è rappresentata dalla possibilità di computare il valore teorico di una o più rendite di previdenza complementare all'ammontare della pensione pubblica, al fine di raggiungere l'importo soglia mensile stabilito per accedere alla pensione di vecchiaia contributiva ed alla sua versione anticipata. Come si dirà *infra*, in termini di potenziale innovativo, la misura è in grado di combinare tra loro il secondo pilastro pensionistico volontario con il primo obbligatorio, realizzando una connessione di scopi utile a facilitare l'uscita (anticipata) dal mercato del lavoro. Tuttavia, occorrerà approfondire in che misura il legislatore deciderà di regolare concretamente questa relazione. La seconda novità è rappresentata dalla possibilità di incrementare il montante contributivo degli iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria (AGO), alle forme sostitutive ed esclusive e alla gestione separata che possono far valere il primo accredito contributivo dopo il primo gennaio 2025. L'ultima novella, infine, interessa la riduzione dell'importo lordo mensile del trattamento economico previsto per la pensione anticipata flessibile, ossia “Quota 103”, che scende da cinque a quattro volte il trattamento minimo.

Per quanto riguarda, invece, le altre correzioni alla materia previdenziale, è possibile distinguere tra la proroga degli strumenti di flessibilità in uscita – *i.e.* “Opzione donna”, la già citata “Quota 103” e l’“APE sociale” – e l'incentivo economico volto a favorire la permanenza in servizio dei lavoratori e delle lavoratrici. In tema di modalità di adeguamento all'inflazione dell'importo delle pensioni in pagamento, tra gli autori c'è chi parla di un «ritorno al passato» ⁽²⁾. Il sistema in vigore quest'anno è più generoso con i pensionati, rispetto al 2024, ma poiché

(1) P. SANDULLI, *Prime riflessioni sul secondo welfare nella legge di bilancio 2025*, in www.mefop.it, 13 gennaio 2025; G. ROCCO, *Fondi pensione e flessibilità in uscita: novità 2025*, in DPL, 2025, n. 5, p. 315 ss.; C. TESTUZZA, *Previdenza/ Come andare in pensione nel 2025*, in www.ilsole24ore.com, 7 gennaio 2025; P. GREMIGNI, *Le pensioni nella legge di bilancio 2025*, in GLav, 2025, n. 1, p. 42 ss.

(2) M. PRIOSCHI, *Premiato chi posticipa la pensione*, in AA.VV., *Pensioni 2025. Guida facile*, Il Sole 24 Ore, 2025, p. 3.

l'indice inflazionistico è pari allo 0,8%, si tratta di una generosità limitata, dagli aumenti contenuti.

Infine, con la legge di bilancio 2025 debuttano regole destinate a produrre effetti concreti solo tra qualche anno. Più precisamente, le modifiche e le novità di maggior rilievo sono riservate ai lavoratori che accederanno alla pensione con il c.d. calcolo contributivo puro, ossia coloro che hanno iniziato a versare i contributi previdenziali ad una gestione obbligatoria dal primo gennaio 1996. In determinati casi, – come si vedrà in tema di contribuzione – l'intervento legislativo è limitato a coloro che iniziano solo dal primo gennaio di quest'anno a contribuire ad una forma di previdenza pubblica, con eccezione dei lavoratori e delle lavoratrici appartenenti ad una Cassa professionale.

2. Le misure di flessibilità pensionistica

Come è noto, il nostro ordinamento pensionistico prevede la maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia ordinaria al compimento di 67 anni di età ed al raggiungimento di 20 anni di anzianità contributiva per il calcolo della pensione con il sistema misto. È altrettanto noto che una delle maggiori criticità del sistema pensionistico italiano è rappresentato dal ventaglio di misure che permettono di accedere anticipatamente al trattamento di quiescenza, derogando così alla rigidità delle stesse regole sulle quali è fondato.

Tra queste, alcune sono state introdotte dal legislatore in “via sperimentale”, altre per un periodo di tempo limitato al fine di non aggravare la già delicata situazione di sostenibilità finanziaria del sistema. Ciò nonostante, anno dopo anno, i principali strumenti di anticipo pensionistico sono ancora in vigore grazie alle proroghe contenute nelle precedenti leggi di bilancio.

Non fa eccezione la legge n. 207/2024 che riconferma le tre principali misure di flessibilità in uscita: 1) “Opzione donna”, 2) “Quota 103” e 3) “APE sociale”.

L'articolo 1, comma 173, della legge di bilancio 2025, infatti, estende la possibilità di accedere alla pensione anticipata per mezzo della c.d. “Opzione donna” ⁽³⁾, alle lavoratrici che abbiano perfezionato i requisiti richiesti dalla legge entro il 31 dicembre 2024. In particolare, possono accedere alla pensione in argomento le lavoratrici che, entro la suddetta data, abbiano maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni ed un'età anagrafica di almeno 61 anni ⁽⁴⁾. Contestualmente, le lavoratrici interessate devono trovarsi, alla data della domanda,

⁽³⁾ Cfr. art. 16, d.l. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019.

⁽⁴⁾ Il requisito anagrafico delle lavoratrici è ridotto di un anno per ogni figlio, nel limite massimo di due anni. Inoltre, al suddetto requisito non si applicano gli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122/2010.

alternativamente in una delle seguenti condizioni ⁽⁵⁾ soggettive: a) status di *care-giver*, ossia lavoratrici che assistano, da almeno sei mesi, il coniuge o la parte dell'unione civile o un parente di primo grado convivente portatore di handicap ⁽⁶⁾ in situazione di gravità ⁽⁷⁾, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori, il coniuge o l'unito civilmente della persona in condizione di disabilità grave abbiano compiuto settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti; b) presentino una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti Commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, uguale o superiore al 74%; c) siano lavoratrici licenziate o dipendenti di imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale presso i Ministeri competenti ⁽⁸⁾. Con riferimento a queste ultime, l'Istituto di previdenza nazionale ha precisato che – per le lavoratrici che perfezionano i requisiti richiesti nel corso dell'anno 2024 – il citato tavolo di confronto deve risultare attivo al primo gennaio 2025, data di entrata in vigore della norma, o risultare attivo in data successiva. In aggiunta, la circolare Inps 5 marzo 2025, n. 53, ha specificato che la riduzione massima di due anni del requisito anagrafico prevista per le lavoratrici in presenza di figli, si applica anche in assenza di questi ultimi ⁽⁹⁾.

La conferma della misura, dunque, porta con sé sia la rigidità riscontrata nell'alternanza delle suddette condizioni, sia l'applicazione del solo sistema di calcolo contributivo ⁽¹⁰⁾ alla pensione per coloro che possono “vantare” un periodo assicurativo anteriore al 1996. Infine, il legislatore ha previsto un periodo di slittamento tra la maturazione del diritto a pensione e l'effettiva riscossione dell'assegno pensionistico pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti, e 18 mesi per quelle autonome. Nel caso di perfezionamento dei requisiti nel corso dell'anno 2024, la decorrenza del trattamento pensionistico non può essere comunque anteriore al primo febbraio 2025, per le lavoratrici dipendenti e autonome la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive della medesima, ed al 2

⁽⁵⁾ Circ. Inps 5 marzo 2025, n. 53; per approfondimenti, si vedano anche le precedenti circ. Inps 6 marzo 2023, n. 25, e 3 maggio 2024, n. 59. Come chiarito dalle circolari dell'Istituto di previdenza, le condizioni richieste devono sussistere alla data di presentazione della domanda e non devono essere oggetto di ulteriore verifica nel caso di accesso alla pensione alla prima decorrenza utile del trattamento pensionistico.

⁽⁶⁾ Dal 30 giugno 2024, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 62/2024, la parola “handicap” deve intendersi sostituita da “condizione di disabilità”.

⁽⁷⁾ Cfr. art. 3, comma 3, l. n. 104/1992.

⁽⁸⁾ Cfr. art. 1, comma 852, l. n. 296/2006.

⁽⁹⁾ Cfr. art. 16, comma 1-bis, lett. c, d.l. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019.

⁽¹⁰⁾ Cfr. d.lgs. n. 180/1997.

gennaio 2025, per le lavoratrici dipendenti la cui pensione è liquidata a carico delle forme esclusive della medesima.

In particolare, con riferimento alla decorrenza del trattamento pensionistico per le lavoratrici del comparto Scuola e dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam) trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 59, comma 9, della legge n. 449/1997; resta ferma l'unica finestra di uscita rispettivamente al primo settembre e primo novembre.

Per completezza di informazione, si deve ricordare che il trattamento pensionistico in esame può essere conseguito anche successivamente alla prima decorrenza utile, fermo restando la maturazione dei requisiti anagrafico e contributivo entro il 31 dicembre 2024 e quanto sopra precisato in merito alla sussistenza delle condizioni richieste, alla data di presentazione della domanda.

Con riferimento alla pensione anticipata flessibile, ossia "Quota 103"⁽¹¹⁾ – variante delle già note "Quota 100" e "Quota 102" – è stato sostanzialmente confermato l'impianto dello scorso anno. Ciò significa che per il terzo anno consecutivo, sarà consentito accedere anticipatamente alla pensione ai lavoratori con almeno 62 anni di età e 41 anni di anzianità contributiva. Nei confronti dei soggetti che maturano i summenzionati requisiti nell'arco del corrente anno solare, la pensione anticipata flessibile è determinata secondo le regole di calcolo del sistema contributivo previste dal decreto legislativo n. 180/1997, anche per gli anni maturati nel sistema retributivo, ossia fino al 31 dicembre 1995. Diversamente da quanto disciplinato in precedenza, il valore lordo mensile dell'importo pensionistico è stato riconosciuto nel massimo di quattro volte il trattamento minimo⁽¹²⁾ previsto a legislazione vigente⁽¹³⁾ – *i.e.* 2.413,60 euro –, per le mensilità di anticipo pensionistico, fino al compimento dei 67 anni⁽¹⁴⁾. Decorso questo primo periodo, l'assegno potrà essere erogato per l'intero trattamento qualora quest'ultimo dovesse superare il limite imposto per "Quota 103". Inoltre, sempre fino al compimento dell'età pensionabile, l'assegno pensionistico non potrà essere cumulato con i redditi da lavoro, salvo quelli derivanti dallo svolgimento di un'attività autonoma occasionale, nel limite di 5.000 euro annui.

⁽¹¹⁾ Cfr. art. 1, comma 174, l. n. 207/2024, che ha modificato l'art. 14.1 del d.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019.

⁽¹²⁾ Come si avrà modo di approfondire *infra*, il trattamento minimo previsto passa da 598,61 euro per l'anno 2024 a 603,40 euro per effetto dell'adeguamento all'indice inflazionistico che è pari allo 0,8%.

⁽¹³⁾ M. PRIOSCHI, *Pensione quota 103 con importo massimo di 2.413,60 euro al mese*, in ntpluslavoro.it/sole24ore.com, 28 gennaio 2025. Cfr. circ. Inps n. 53/2025, cit., circ. Inps 28 gennaio 2025, n. 23, mess. Inps 10 febbraio 2025, n. 502, mess. Inps 18 febbraio 2025, n. 613, e circ. Inps 27 febbraio 2024, n. 39.

⁽¹⁴⁾ Cfr. art. 24, comma 6, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

Per i soggetti che maturano i requisiti anagrafici e contributivi nell'anno 2025, il trattamento pensionistico verrà erogato al decorrere di un periodo di attesa, la c.d. finestra mobile, pari a sette mesi dalla data di maturazione dei requisiti, per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro diversi dalle pubbliche amministrazioni e per i lavoratori autonomi, o nove mesi per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2011. Detto ciò, ne consegue che la decorrenza della pensione dei lavoratori rientranti nella prima finestra non potrà avvenire prima del primo settembre 2025, laddove il trattamento pensionistico sia liquidato a carico di una Gestione diversa da quella esclusiva dell'AGO, o alla data del due agosto 2025, ove il trattamento pensionistico sia liquidato a carico della Gestione esclusiva dell'AGO. Per i lavoratori del settore pubblico, invece, il primo assegno potrà essere riscosso successivamente al 2 ottobre 2025, ove il trattamento pensionistico sia liquidato a carico della Gestione esclusiva dell'AGO, o al primo di novembre 2025, laddove quest'ultimo sia liquidato a carico di una Gestione diversa da quella esclusiva dell'AGO. Così come è stato previsto per "Opzione donna", anche il trattamento economico di "Quota 103" può essere richiesto in un momento successivo, rispetto all'anno di maturazione dei relativi requisiti, con applicazione della disciplina in vigore nel medesimo anno di maturazione delle condizioni prescritte dalla legge.

Precisazioni ulteriori sono state fornite per i lavoratori del comparto Scuola Afam; nei confronti di questi ultimi continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui all'articolo 59, comma 9, della legge n. 449/1997.

Trattandosi di una riconferma e, contestualmente, di una misura che permette l'accesso alla pensione in un momento antecedente rispetto alla regola generale dettata dall'ordinamento pensionistico, i lavoratori che dovessero optare per la pensione anticipata flessibile dovranno valutare con particolare attenzione la perdita economica determinata dall'obbligo del calcolo integralmente contributivo dell'assegno, il tetto massimo di quest'ultimo e l'incumulabilità con redditi da lavoro. Tanto più, in presenza del migliorato incentivo al posticipo della pensione, introdotto dalla legge di bilancio per l'anno fiscale 2025.

Brevemente, il comma 161 dell'articolo 1, legge n. 207/2024 ⁽¹⁵⁾, ha previsto per i lavoratori dipendenti del settore privato e pubblico che soddisfano i requisiti di

⁽¹⁵⁾ Le indicazioni per la gestione degli adempimenti previdenziali connessi al c.d. incentivo al posticipo pensionistico, a seguito delle novità introdotte dal comma 161, dell'art. 1, l. n. 207/2024, sono contenute nella circ. Inps 16 giugno 2025, n. 102.

accesso alla pensione con “Quota 103” o alla pensione anticipata entro il 31 dicembre di quest’anno ⁽¹⁶⁾, la facoltà di rinunciare ⁽¹⁷⁾ all’accredito della quota di contributi previdenziali a proprio carico ⁽¹⁸⁾, relativi all’assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima. Laddove il lavoratore, o la lavoratrice decida di esercitare la suddetta facoltà ⁽¹⁹⁾, il datore di lavoro non sarà più tenuto a versare tale quota alle summenzionate forme assicurative, a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento anticipato, per un periodo massimo di cinque anni, ossia dai 62 ai 67 anni di età del lavoratore o della lavoratrice ⁽²⁰⁾. Di conseguenza, con la medesima decorrenza, la somma non corrisposta all’Istituto previdenziale sarà attribuita al lavoratore, direttamente in busta paga. Oltre ad aver ampliato la platea dei beneficiari della misura di trattenimento in servizio – il c.d. bonus Maroni ⁽²¹⁾ –, la legge di bilancio 2025 ha introdotto l’esenzione fiscale dell’importo oggetto del beneficio. In altre parole, la somma

⁽¹⁶⁾ Sono esclusi dalla facoltà di rinuncia all’accredito della contribuzione coloro che hanno maturato il requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia ai sensi dell’art. 24, comma 6, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, nel caso di contribuzione accreditata in due o più gestioni previdenziali; allo stesso modo, sono esclusi coloro che hanno conseguito l’età anagrafica inferiore richiesta per la pensione di vecchiaia ai sensi di disposizioni di legge più favorevoli, nelle ipotesi in cui sia presente contribuzione in un’unica gestione. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.

⁽¹⁷⁾ La facoltà di rinuncia – così come l’esercizio del diritto di revoca – può essere esercitata dal lavoratore dipendente una sola volta nel corso della vita lavorativa, e non può essere esercitata dopo il conseguimento di una pensione diretta, fatta eccezione per l’assegno ordinario di invalidità di cui alla l. n. 222/1984, o dopo il perfezionamento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia ex art. 24, comma 6, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, o per la pensione di vecchiaia prevista dalla gestione pensionistica di appartenenza, se inferiore. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.

⁽¹⁸⁾ La quota contributiva corrisponde al 9,19% per il settore privato, all’8,80% per l’ex Inpdap gestione Stato, all’8,85% per l’ex Cpdel, Cpi, Cps, Cpug ed ex Ipost. Cfr. mess. Inps 5 marzo 2025, n. 53.

⁽¹⁹⁾ La facoltà di rinuncia all’accredito contributivo ha effetto relativamente a tutti i rapporti di lavoro dipendente di cui sia titolare il lavoratore – sia quelli in essere alla data di esercizio della facoltà sia quelli instaurati successivamente a tale data. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.

⁽²⁰⁾ Sotto il profilo temporale, la facoltà in commento cessa di produrre effetti al ricorrere di una delle seguenti ipotesi: (i) esercizio del diritto di revoca, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo; (ii) raggiungimento del requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia ai sensi dell’art. 24, comma 6, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, nel caso di contribuzione accreditata in due o più gestioni previdenziali, o dell’età anagrafica inferiore richiesta per la pensione di vecchiaia ai sensi di disposizioni di legge più favorevoli, nelle ipotesi in cui sia presente contribuzione in un’unica gestione; (iii) conseguimento di una pensione diretta, a eccezione dell’assegno ordinario di invalidità di cui alla legge n. 222/1984, a carico, anche pro quota, delle gestioni previste dall’articolo 14.1, d.l. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.

⁽²¹⁾ Cfr. art. 1, comma 286, l. n. 197/2022.

corrispondente alla quota di contribuzione accreditata in busta paga al lavoratore è completamente esentasse e non concorre alla formazione del reddito imponibile Irpef, garantendo così un vantaggio economico netto più elevato ⁽²²⁾, rispetto al passato.

Ritornando alle conferme operate dalla legge n. 207/2024 nell'ambito della flessibilità pensionistica, anche la misura denominata "APE sociale" è stata prorogata. L'anticipo pensionistico rivolto a specifiche categorie di lavoratori in situazioni di particolare difficoltà è stato pertanto rifinanziato ⁽²³⁾ anche per l'anno 2025.

Con l'articolo 1, comma 175, infatti, il legislatore ha previsto che le disposizioni in materia di APE sociale continueranno ad applicarsi, fino al 31 dicembre del corrente anno solare, a favore ⁽²⁴⁾: a) dei soggetti che si trovano in stato di disoccupazione a seguito di cessazione del rapporto di lavoro avvenuta per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 604/1966, ovvero per scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato, a condizione che abbiano avuto, nei trentasei mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno diciotto mesi, abbiano concluso integralmente la prestazione per la disoccupazione loro spettante e siano in possesso di un'anzianità contributiva di almeno trent'anni; b) di coloro che, al momento della richiesta, e da almeno sei mesi, prestino assistenza nei confronti del coniuge o di un parente di primo grado convivente in condizione di disabilità grave, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente, qualora i genitori o il coniuge della persona in condizione di disabilità grave abbiano compiuto i sessanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti, e risultino in possesso di un'anzianità contributiva di

⁽²²⁾ In relazione agli effetti sui trattamenti pensionistici, l'Istituto previdenziale ha precisato che la fruizione del beneficio in commento non modifica la determinazione dell'importo delle quote di pensione calcolate con il sistema retributivo, le quali sono determinate sulla base della retribuzione pensionabile, in applicazione delle disposizioni normative vigenti per la gestione pensionistica a carico della quale è liquidato il relativo trattamento pensionistico. Diversamente, con riferimento alla quota di pensione contributiva, l'esonero produce effetti sul montante contributivo individuale che viene determinato applicando alla base imponibile, per i periodi interessati dall'incentivo, l'aliquota di computo nella percentuale prevista a carico del datore di lavoro. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.

⁽²³⁾ Al fine di garantire la concessione della misura, l'ultimo periodo dell'art. 1, comma 175, l. n. 207/2024, ha previsto che l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 186, della l. n. 232/2016 sia incrementata di 114 milioni di euro per l'anno 2025, di 240 milioni di euro per l'anno 2026, di 208 milioni di euro per l'anno 2027, di 151 milioni di euro per l'anno 2028, di 90 milioni di euro per l'anno 2029 e di 35 milioni di euro per l'anno 2030. Cfr. circ. Inps n. 53/2025, cit.

⁽²⁴⁾ Cfr. art. 1, comma 179, l. n. 232/2016.

trent'anni; c) delle persone che presentano una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti Commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o pari ad almeno il 74% e siano in possesso di un'anzianità contributiva di almeno trent'anni; d) dei lavoratori dipendenti che svolgano o abbiano svolto negli ultimi dieci anni almeno sette anni di attività gravosa o, in alternativa, svolgano o abbiano svolto negli ultimi sette anni almeno sei anni di attività gravosa, con almeno trentasei anni di anzianità contributiva, ridotta a trentadue anni per gli addetti ai lavoratori edili ed alla produzione di ceramica. In tutti i casi, qualora si tratti di lavoratrici, queste ultime hanno diritto alla riduzione dell'anzianità contributiva pari a dodici mesi per ogni figlio, nel limite massimo di due anni.

Per quanto riguarda l'età anagrafica, invece, l'incremento dell'età minima per accedere alla forma di accompagnamento alla pensione è stato confermato a 63 anni e 5 mesi. Alla luce della proroga operata dalla legge di bilancio 2025 in assenza di alcuna modifica normativa, la circolare Inps 5 marzo 2024, n. 53, ha chiarito che per l'istruttoria delle domande rimangono ferme le indicazioni già fornite dall'Istituto di previdenza sociale con le circolari e i messaggi pubblicati in materia ⁽²⁵⁾ e, in particolare, la circolare n. 35 del 20 febbraio 2024. Inoltre, in virtù del richiamo operato dall'articolo 1, comma 175, della legge n. 207/2024 all'articolo 1, comma 165, della legge n. 205/2017, i soggetti interessati possono presentare la domanda di riconoscimento delle condizioni di accesso all'APE sociale entro i termini di scadenza del 31 marzo 2025, 15 luglio 2025 e, comunque, non oltre il 30 novembre 2025 ⁽²⁶⁾.

L'importo dell'assegno della misura di accesso anticipato alla pensione è calcolato nel massimo di 1.500 euro lordi su dodici mensilità nell'anno, senza tredicesima e senza aver diritto agli adeguamenti all'inflazione, né l'integrazione al trattamento minimo fino al raggiungimento della pensione di vecchiaia a 67 anni.

Il successivo comma 176 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2025 conferma, inoltre, il regime di incumulabilità totale della prestazione con i redditi da lavoro dipendente o autonomo ⁽²⁷⁾. Se ne deduce che il titolare dell'APE sociale, il cui accesso al beneficio è certificato sulla base delle disposizioni della legge n. 207/2024, decade dall'indennità laddove svolga attività di lavoro dipendente o autonomo, oppure svolga lavoro autonomo occasionale da cui derivino redditi superiori ai 5.000 euro lordi annui ⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ Si veda anche il mess. Inps n. 502/2025, cit.

⁽²⁶⁾ Cfr. circ. Inps n. 53/2025, cit.

⁽²⁷⁾ Cfr. art. 1, comma 137, l. n. 213/2023.

⁽²⁸⁾ Cfr. circ. Inps n. 53/2025, cit.

2.1. Anticipo pensionistico per le lavoratrici madri

In tema di riduzione del requisito anagrafico di accesso alla pensione nel sistema contributivo, il comma 179 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2025 ha valorizzato la presenza dei figli a favore delle lavoratrici madri. Infatti, modificando il comma 40 dell'articolo 1, legge n. 335/1995, le lavoratrici, sia dipendenti che autonome, assicurate o nuove iscritte a tutte le gestioni Inps, ad eccezione di coloro che sono iscritte a Casse professionali, vedono innalzarsi di quattro mesi, ossia da dodici a sedici, il limite massimo della riduzione del requisito anagrafico per l'accesso alla pensione. Pertanto, per effetto della disposizione normativa in esame, in favore delle lavoratrici madri destinatarie del sistema di calcolo contributivo è riconosciuto un anticipo di età rispetto al requisito di accesso alla pensione pari a quattro mesi per ogni figlio e pari a sedici mesi complessivi in caso di quattro o più figli.

Come noto, la legge Dini, per il tramite del comma 40 qui richiamato, ha previsto per entrambi i genitori un sistema di accredito figurativo premiale in relazione all'assistenza fornita ai figli al fine di compensare le conseguenti assenze dal lavoro, con l'obiettivo di incrementare l'anzianità contributiva dei lavoratori. Il beneficio qui descritto si applica al requisito anagrafico richiesto per la pensione di vecchiaia nel sistema contributivo di cui all'articolo 24, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 201/2011 che, per il biennio 2025-2026, è pari a 67 anni e 71 anni, nonché a quello previsto per la pensione anticipata di cui all'articolo 24, comma 11, del medesimo decreto-legge, il quale per il biennio 2025-2026 si attesta ai 64 anni di età ⁽²⁹⁾. Ad esempio, con decorrenza dal primo gennaio di quest'anno, la lavoratrice madre di quattro figli potrà accedere alla pensione a 65 anni e 8 mesi, anziché a 67 anni.

Inoltre, la riduzione del requisito anagrafico trova applicazione anche nel caso di conseguimento della pensione di vecchiaia di cui ai citati commi 6 e 7, dell'articolo 24, a seguito dell'esercizio dell'opzione al sistema contributivo di cui all'articolo 1, comma 23, della legge n. 335/1995 che, per il biennio 2025-2026 è pari a 67 anni di età e 20 anni di contribuzione.

Non si deve dimenticare che l'anticipo pensionistico per le madri di famiglie numerose non opera d'ufficio, ma deve essere richiesto in sede di presentazione della domanda di pensione.

Da ultimo, si precisa che la nuova norma non modifica la misura del beneficio alternativo previsto in caso di più figli, ossia quello di optare per una maggiorazione virtuale dell'età anagrafica per determinare il coefficiente di trasformazione che percentualizza quanto del montante contributivo diventa pensione individuale. Detto in altri termini, le lavoratrici madri possono accedere alla pensione

⁽²⁹⁾ *Ibidem*.

a 67 anni applicando un coefficiente di trasformazione più alto, in base al numero dei figli. Come noto, nel sistema di calcolo contributivo il coefficiente risulta più elevato quanto maggiore è l'età anagrafica ⁽³⁰⁾. Dunque, il richiamato beneficio alternativo rimane inalterato dalla modifica introdotta dalla legge di bilancio 2025.

3. L'opzione integrativa ai fini del raggiungimento dell'importo soglia per la pensione di vecchiaia e per la pensione anticipata contributiva

Tra le novità, quella più rilevante introdotta dalla legge di bilancio 2025 è dedicata ai pensionandi aderenti alla previdenza complementare.

Con l'articolo 1, commi 181-185, il sistema previdenziale pubblico si apre formalmente alla previdenza privata ⁽³¹⁾ statuendo che, con decorrenza dal primo gennaio 2025 ed ai soli fini del raggiungimento degli importi soglia mensili per l'accesso sia alla pensione di vecchiaia ⁽³²⁾ che alla pensione anticipata ⁽³³⁾ contributiva, all'ammontare mensile della prima rata di pensione pubblica può essere computato – solo su richiesta dell'assicurato –, il valore teorico di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare.

I lavoratori che possono far valere il primo accredito contributivo a decorrere dal primo gennaio 1996, come noto, hanno facoltà di accedere al trattamento pensionistico di vecchiaia al raggiungimento degli stessi requisiti anagrafici e contributivi previsti per i soggetti con anzianità contributiva al 31 dicembre 1995, ossia 67 anni di età ed almeno 20 anni di contributi versati per il calcolo della pensione con il sistema misto ⁽³⁴⁾. In aggiunta a queste condizioni, però, l'importo della pensione liquidata deve soddisfare il c.d. importo soglia, ossia essere

⁽³⁰⁾ P. GREMIGNI, *op. cit.*

⁽³¹⁾ In caso di opzione per la prestazione in forma di rendita ai sensi dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252/2005, ferma restando la misura minima ivi stabilita; si ricorda che l'art. 11 del d.lgs. n. 252/2005 ha previsto che le prestazioni pensionistiche in regime di contribuzione definita e di prestazione definita possono essere erogate in capitale fino a un massimo del 50% del montante accumulato. Nel caso in cui la rendita derivante dalla conversione di almeno il 70% del montante finale sia inferiore al 50% dell'assegno sociale, la rendita stessa potrà essere erogata in capitale.

⁽³²⁾ Cfr. art. 24, comma 7, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

⁽³³⁾ Cfr. art. 24, comma 11, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

⁽³⁴⁾ Per la pensione di vecchiaia è stato sostanzialmente confermato l'impianto della pensione per l'anno 2024.

almeno pari all'importo dell'assegno sociale, *i.e.* 538,69 euro; in alternativa, l'assicurato deve aver raggiunto i settant'anni di età e cinque anni di contribuzione effettiva ⁽³⁵⁾, a prescindere dall'importo della pensione liquidata.

La legge di bilancio 2025 ha sostanzialmente confermato l'impianto in vigore per l'anno 2024 anche per i lavoratori che vogliono accedere alla pensione anticipata contributiva. In altre parole, i soggetti con primo accredito contributivo corrisposto con decorrenza primo gennaio 1996 possono accedere alla pensione anticipata al compimento di 64 anni di età se possono far valere 20 anni di contribuzione effettiva, a condizione che l'importo della prima rata di pensione obbligatoria non risulti inferiore a 3 volte l'assegno sociale, ovvero a 2,8 volte per le donne con un solo figlio o 2,6 volte se madri di due figli.

Alla luce di queste riconferme, i lavoratori che decidessero di sfruttare l'opzione introdotta dall'articolo 1, comma 181, della legge n. 207/2024 – ossia la facoltà di sommare tra loro l'ammontare mensile della prima rata di pensione base e il valore teorico di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche integrative per soddisfare il parametro dell'importo soglia richiesto per l'accesso alla pensione anticipata contributiva ⁽³⁶⁾ – dovranno fare attenzione al limite più severo del requisito contributivo richiesto.

Il successivo comma 183, della stessa legge di bilancio 2025, infatti, prevedendo una modifica dell'articolo 24, comma 11, del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, ha stabilito che con decorrenza dal primo gennaio 2025, il lavoratore, o la lavoratrice, che si avvale della suddetta opzione dovrà raggiungere il requisito contributivo effettivo di 25 anni, anziché quello ventennale stabilito per l'accesso "ordinario" alla pensione anticipata. Inoltre, con decorrenza dal primo gennaio 2030 ⁽³⁷⁾, il legislatore ha programmato un ulteriore incremento di cinque anni dell'anzianità contributiva effettiva, raggiungendo così un totale di 30 anni, ai quali si deve poter accompagnare un importo soglia mensile, per accedere alla pensione anticipata contributiva, pari a

⁽³⁵⁾ Per il computo della contribuzione effettiva si prendono in considerazione le somme contributive obbligatorie, volontarie e da riscatto, con esclusione di quelle accreditate figurativamente.

⁽³⁶⁾ Cfr. il nuovo comma 7-*bis*, art. 24, d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011, comma inserito dall'art. 1, comma 181, della l. n. 207/2024.

⁽³⁷⁾ Cfr. art. 24, comma 11, d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011; comma modificato dall'art. 1, comma 125, lett. *b*, della l. n. 213/2013 e successivamente dall'art. 1, comma 183, della l. n. 207/2024. Per completezza di informazione si precisa che il valore di 3 volte l'assegno sociale per soddisfare la condizione dell'importo soglia previsto dalla pensione anticipata contributiva subisce un incremento a 3,2 volte anche per i lavoratori soggetti al sistema di calcolo contributivo puro – sempre con decorrenza dal primo gennaio 2030 –, che scelgono di computare il valore teorico di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare, all'ammontare della prima rata di pensione obbligatoria, per raggiungere l'importo soglia.

3,2 volte l'assegno sociale, fermo restando il valore di 2,8 e 2,6 volte per le lavoratrici madri. Oltre a ciò, l'accesso anticipato alla pensione prevede una finestra temporale tra la data del conseguimento dei criteri richiesti e l'erogazione dell'assegno pensionistico pari a tre mesi.

Secondo le indicazioni contenute nel nuovo comma 7-*bis* dell'articolo 24, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, il valore teorico delle rendite maturata nei Fondi pensione sarà ottenuto trasformando il montante effettivo accumulato applicando i valori dei coefficienti di trasformazione vigente al momento del pensionamento, con un criterio di calcolo convenzionale o teorico, utile solo per determinare il raggiungimento dell'importo soglia. Al fine di consentire una scelta consapevole da parte dell'assicurato – contestualmente alla domanda di pensione formulata mediante l'opzione integrativa – le forme di previdenza metteranno a disposizione la proiezione certificata attestante l'effettivo valore della rendita mensile secondo gli schemi di erogazione adottati dalla singola forma di previdenza complementare. Infine, il comma 183 in esame ha stabilito che, da quest'anno, la pensione anticipata così conseguita non sia cumulabile con redditi da lavoro dipendente o autonomo – fatta eccezione per quello derivante da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui – nel periodo che intercorre tra il primo giorno di decorrenza della pensione, fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia ⁽³⁸⁾.

Come è facile intuire, l'importante novità introdotta dalla legge di bilancio 2025 non è di immediata applicazione poiché richiede la messa a terra di regole di sistema in grado di favorire la sinergia fra i due livelli previdenziali ⁽³⁹⁾, senza alterarne gli equilibri. Ciò detto, si dovrà attendere un decreto interministeriale lavoro-economia che fissi le modalità di conteggio della rendita di previdenza complementare maturata ⁽⁴⁰⁾. Per di più, qualora dovessero emergere maggiori oneri rispetto a quelli preventivati, un decreto interministeriale lavoro-economia potrà stabilire un limite percentuale minimo mensile che la pensione pubblica

⁽³⁸⁾ In dottrina, l'esercizio dell'opzione integrativa assume il connotato di «“onere” in senso tecnico giuridico rispetto all'esercizio del diritto alla pensione di base», poiché «tale opzione contrasta sostanzialmente (se non anche formalmente) con le facoltà di prosecuzione volontaria della contribuzione e di differimento della liquidazione del montante, previste dall'art. 8, c. 11, del d.lgs. n. 252/2005». P. SANDULLI, *op. cit.* L'A. presume che all'opzione di cui sopra seguirà la richiesta di effettiva liquidazione della rendita, alla luce del fatto che il montante non potrà subire incrementi in virtù del divieto imposto allo svolgimento di attività lavorativa, almeno fino a maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia.

⁽³⁹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. art. 1, comma 182, l. n. 207/2014.

deve assumere rispetto al valore della rendita integrativa e l'elevazione dei suddetti importi soglia, oppure potrà disporre un ampliamento ulteriore della finestra mobile ⁽⁴¹⁾.

Nonostante la correttezza del meccanismo escogitato sotto il profilo della legittimità della formula, la dottrina manifesta alcuni dubbi nei confronti «della intrinseca ragionevolezza e della coerenza di sistema in generale rispetto al complesso delle regole sul secondo livello pensionistico» ⁽⁴²⁾. Perplessità più che condivisibili a fronte di un sistema pensionistico che afferma la libertà della previdenza privata. Da un lato, infatti, si afferma il rispetto della prerogativa obbligatoria del primo pilastro e quella dell'adesione volontaria riservata al secondo, mentre dall'altro, il legislatore dà luogo ad una stretta sinergia tra i due, auspicando un aumento dell'adesione alle forme pensionistiche complementari. Ciò detto, non si può negare che la norma sia innovativa ed allo stesso tempo audace. Il cambiamento dettato dall'introduzione di queste nuove regole spinge a riconsiderare il ruolo della previdenza complementare. Da mera integrazione al reddito pensionistico potrebbe evolvere in strumento utile al raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione, nonché al perseguimento dell'adeguatezza del trattamento di quiescenza. Ciò nonostante, l'incremento del requisito contributivo rischia di creare un divario tra coloro che accederanno alla pensione anticipata contributiva optando per la scelta integrativa e coloro che, invece, rinunceranno ad utilizzare la rendita di previdenza complementare per raggiungere, con la sola pensione pubblica, l'importo soglia richiesto.

In ogni caso, fintanto che il decreto interministeriale non sarà emanato, qualsiasi ulteriore considerazione a riguardo non potrà che essere parziale e incompleta. Solo successivamente, sarà possibile esprimere un giudizio complessivo sulla potenziale “svolta” del c.d. sistema previdenziale pubblico.

4. Contribuzione tra incrementi volontari e riduzioni *ad hoc*

Con riferimento all'ambito di incremento volontario della contribuzione, le disposizioni contenute nel comma 169 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, attribuiscono ai nuovi iscritti delle gestioni previdenziali obbligatorie – ossia le forme sostitutive ed esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria, la gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335/1995 – con esclusione delle Casse professionali, purché con primo accredito contributivo decorrente dal primo gennaio 2025, la facoltà di effettuare un versamento contributivo utile ad aumentare il montante individuale maturato, per un importo non eccedente

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴²⁾ P. SANDULLI, [*op. cit.*](#)

il 2%. Detto diversamente, l'assicurato che da quest'anno si iscriverà, per la prima volta, ad una delle gestioni previdenziali obbligatorie potrà corrispondere – di “tasca propria” – una maggiorazione di aliquota contributiva pensionistica. Questo incremento concorrerà ad aumentare l'importo della futura pensione in quanto destinata ad incrementare il montante contributivo individuale posto a base del calcolo pensionistico.

Ma attenzione! In primo luogo, il legislatore precisa che la quota del trattamento pensionistico derivante dal suddetto aumento non concorrerà alla determinazione dell'importo soglia ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia, o anticipata, per i contributivi c.d. puri. Infatti, la maggiorazione sarà erogata su domanda del pensionato al compimento dell'età pensionabile, attualmente fissata a 67 anni, da adeguarsi ai successivi incrementi di vita. Ciò significa che laddove si opti per l'esercizio di una delle misure di flessibilità pensionistica, il diritto alla maggiorazione maturata sorgerà solo al compimento dell'età legale. In secondo luogo, la quota di contributi corrisposta volontariamente potrà essere dedotta dal reddito entro il 50% della somma versata.

Inoltre, il legislatore nulla dice circa la natura della misura. In attesa delle regole attuative, ed in assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore, si ritiene che la novità in materia contributiva non rappresenti una sperimentazione o una misura temporanea, bensì che essa sia entrata a far parte in “pianta stabile”, del groviglio normativo di riferimento per il calcolo della pensione.

Davanti ad una norma e ad una novità di questo tipo, i punti da chiarire sono plurimi. A livello pratico, ci si interroga se suddetta facoltà di pagamento volontario possa essere riconosciuta anche a coloro che corrispondono, per la prima volta, i contributi obbligatori in una delle gestioni previdenziali generali, pur possedendo già un'anzianità contributiva in una Cassa professionale ⁽⁴³⁾. Nel silenzio normativo, ossia in mancanza di uno specifico diniego in questo senso, si presume che tale possibilità possa essere contemplata. Da un punto di vista sistematico, invece, non si comprende perché la maggiorazione debba essere erogata dalla gestione previdenziale solo a domanda dell'interessato e non d'ufficio. Partendo dal presupposto che si tratta di una contribuzione facoltativa, il cui scopo non è quello di “coprire” periodi nei quali non era prevista, ovvero l'obbligazione contributiva non è stata adempiuta, il “gruzzoletto” corrisposto a favore della previdenza obbligatoria non dovrebbe essere assorbito nel sistema di finanziamento a ripartizione. Di conseguenza, appare logico che sia restituito al pensionato alla maturazione del diritto a pensione.

Inoltre, non è chiaro il rapporto esistente tra la misura di incremento volontario della contribuzione e la previdenza complementare. Pur condividendo l'urgenza di diffondere il messaggio previdenziale circa l'opportunità di una tempestiva

⁽⁴³⁾ P. GREMIGNI, *op. cit.*

pianificazione contributiva, non si comprende del tutto la *ratio* della nuova disposizione. Se l'obiettivo è quello di fornire un'occasione diversa ed ulteriore alla previdenza complementare, o avvantaggiare i settori nei quali non sono state ancora attivate forme di previdenza integrativa, sfugge il perché della scelta legislativa di non consentire la deducibilità integrale dei contributi versati.

Spostando l'analisi alle disposizioni introdotte dalla legge n. 207/2024 in materia di sconti contributivi, l'articolo 1, comma 186, riconosce ai soli soggetti che si iscrivono, per la prima volta, nel corso dell'anno 2025, alle gestioni degli artigiani o degli esercenti attività commerciali ⁽⁴⁴⁾ e dichiarano redditi di impresa, la possibilità di richiedere la riduzione del 50% della contribuzione obbligatoria dovuta alle suddette gestioni ⁽⁴⁵⁾.

Si noti, che il legislatore, nell'individuare le caratteristiche dei destinatari della riduzione contributiva, si riferisce espressamente a coloro «che percepiscono redditi di impresa, anche in regime forfettario». L'interpretazione letterale del testo suggerisce che lo «sconto» contributivo possa essere fruito anche da coloro che non hanno aderito al regime forfettario fiscale ⁽⁴⁶⁾. In altre parole, è plausibile ritenere che l'adesione al suddetto regime non rappresenti un criterio obbligatorio per aver diritto all'agevolazione contributiva, nella misura del 50% ⁽⁴⁷⁾.

Il beneficio, prosegue la norma, è concesso a favore dei richiedenti per un periodo massimo di trentasei mesi – senza soluzione di continuità di contribuzione ad una delle due gestioni – a far data dall'avvio dell'attività di impresa, o di primo ingresso nella società avvenuti nel periodo compreso tra il primo gennaio 2025 ed il 31 dicembre 2025 ⁽⁴⁸⁾. È bene precisare che la presente misura agevolativa

⁽⁴⁴⁾ Cfr. art. 1, comma 1, l. n. 233/1990. La norma prevede che «l'ammontare del contributo annuo dovuto per i soggetti iscritti alle gestioni dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani e degli esercenti attività commerciali, titolari, coadiuvanti e coadiutori, è pari al 12 per cento del reddito annuo derivante dalla attività di impresa che dà titolo all'iscrizione alla gestione, dichiarato ai fini Irpef, relativo all'anno precedente».

⁽⁴⁵⁾ Le indicazioni, in ordine all'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 186, l. n. 207/2024, sono contenute nella circ. Inps 24 aprile 2025, n. 83.

⁽⁴⁶⁾ A. FORTE, *Legge di bilancio 2025, contributi dimezzati per artigiani e commercianti*, in *GLav*, 2025, n. 1.

⁽⁴⁷⁾ La riduzione contributiva è concessa su domanda e si applica alla sola aliquota IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti), mentre risultano in ogni caso dovuti in misura piena il contributo di maternità, pari a 7,44 euro annui, e, per gli iscritti alla Gestione commercianti, l'aliquota contributiva aggiuntiva di cui all'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 207/1996, per il finanziamento dell'indennizzo in occasione della cessazione definitiva dell'attività commerciale senza aver raggiunto i requisiti per la pensione di vecchiaia, nella misura stabilita dall'art. 1, comma 380, l. n. 178/2020. Cfr. circ. Inps n. 83/2025, cit.

⁽⁴⁸⁾ Nel caso non ci sia coincidenza tra la data di avvio dell'attività economica e la data in cui il soggetto possiede i requisiti di iscrizione alla gestione previdenziale autonoma, i trentasei mesi di riduzione contributiva decorrono dalla data di prima iscrizione alla gestione previdenziale,

è alternativa rispetto ad altre attualmente vigenti. Detto diversamente, il beneficio non è cumulabile con altre forme di alleggerimento contributivo previste da precedenti disposizioni legislative, a favore dei contribuenti artigiani o commercianti.

Le forme di riduzione alle quali si riferisce la norma sono essenzialmente due.

La prima, il c.d. regime contributivo agevolato – introdotto dalla legge n. 190/2014, successivamente modificato con la legge n. 208/2015, istitutiva del regime forfettario fiscale – ha previsto un sistema di maggior favore anche in ambito previdenziale per gli iscritti alle gestioni speciali artigiani e commercianti che svolgono attività di impresa, aderendo al suddetto regime. Ciò significa che, al fine di poter esercitare tale facoltà, il contribuente deve necessariamente aderire al regime forfettario fiscale; a cascata, l'adesione a quest'ultimo permette di usufruire anche del regime contributivo agevolato. In caso contrario, la contribuzione non versata verrà recuperata a causa della mancanza dei requisiti previsti. L'agevolazione facoltativa – subordinata, come si è detto, ad apposita domanda che attesti l'eleggibilità al beneficio –, consiste nella riduzione della contribuzione, pari al 35%, sul reddito entro il minimale, sia sul reddito eventualmente eccedente. Il limite all'ammontare dei ricavi conseguiti, nei confronti dei quali è applicabile il regime agevolato previdenziale, è stato innalzato a 85.000 euro dall'articolo 1, comma 54, lettera *a*, della legge 23 dicembre 2014, n. 190⁽⁴⁹⁾. Come precisato dall'Istituto previdenziale nella recente circolare 24 aprile 2025 n. 83, qualora il contribuente abbia richiesto l'applicazione del regime forfettario previdenziale di cui all'articolo 1, commi da 77 a 84, della legge n. 190/2014 prima della sua pubblicazione, è possibile, per lo stesso, presentare la domanda di riduzione contributiva in commento. La presentazione di tale domanda determinerà la disapplicazione del regime previdenziale forfettario dalla data di prima iscrizione alla gestione previdenziale e l'applicazione della presente riduzione contributiva. Tuttavia, in via eccezionale e solo per l'anno 2025, tale operazione non determinerà l'impossibilità di fruire nuovamente del regime contributivo agevolato ai sensi dell'articolo 1, comma 82, della legge n. 190/2014 al termine della fruizione della riduzione contributiva per i nuovi iscritti nell'anno 2025.

purché, precisa la circolare Inps, entrambe le date ricadano nell'arco temporale tra il primo gennaio ed il 31 dicembre 2025. Il diritto alla riduzione contributiva è mantenuto anche nel caso in cui il lavoratore, successivamente alla prima iscrizione, cambi impresa e/o attività svolta, nonché in caso di temporanea cessazione dell'attività lavorativa, ma sempre nel rispetto della continuità nella copertura contributiva che deve – sempre – essere senza soluzione. Cfr. circ. Inps n. 83/2025, cit.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. art. 1, comma 54, lett. *a*, l. n. 190/2014.

La seconda forma di riduzione contributiva esistente si riferisce a quella destinata ai soggetti pensionati presso le gestioni Inps, con più di 65 anni di età. La riduzione contributiva del 50% – prevista dall'articolo 59, comma 15, della legge n. 449/1997 e successive modificazioni – può essere richiesta dai lavoratori autonomi ultrasessantacinquenni iscritti alle gestioni artigiani, esercenti attività commerciale, coltivatori diretti, mezzadri e coloni, percettori di una pensione liquidata a carico dei Fondi/Gestioni Inps rispetto ai quali la legge prevede la possibilità di corrispondere un supplemento per la contribuzione versata, come lavoratore autonomo, successivamente alla decorrenza della pensione.

Sebbene le tre riduzioni contributive siano tra loro alternative, l'agevolazione riservata ai pensionati con più di 65 anni non dovrebbe entrare in "rotta di collisione" con la misura introdotta dalla legge di bilancio 2025, poiché quest'ultima è destinata a coloro che quest'anno, per la prima volta, si iscrivono alle gestioni degli artigiani e degli esercenti attività commerciali. Pertanto, il riferimento è a soggetti che non sono già iscritti alle gestioni richiamate e che non accedono al trattamento pensionistico, pur continuando a prestare l'attività lavorativa. Ciò nonostante, esiste la possibilità che la riduzione contributiva del 50% possa riguardare anche coloro che sono pensionati Inps, che nel corso della loro vita lavorativa hanno sempre prestato attività di lavoro di natura subordinata e che, solo successivamente, ossia nel 2025, decidono di iscriversi alle gestioni artigiani e commercianti. In ogni caso, anche all'avverarsi di questa ipotesi, la scelta tra quest'ultima misura e la novità introdotta dalla legge n. 207/2024 rappresenta un falso problema poiché si tratta della medesima percentuale di riduzione contributiva.

Il comma 186, articolo 1, legge n. 407/2024, precisa, inoltre, che per l'accredito contributivo, dovranno applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 29, della legge n. 335/1995. Come noto, artigiani e commercianti, iscritti alla gestione speciale dei lavoratori autonomi Inps, devono versare i contributi in percentuale rispetto al reddito; ciò nonostante, sono previsti un minimale ed un massimale reddituale. A differenza della Gestione separata, i contributi corrispondenti al massimale devono essere corrisposti interamente, indipendentemente dal fatto che il lavoratore, o la lavoratrice abbia ottenuto un reddito da lavoro inferiore. Questo significa che non opera un riproporzionamento rispetto alla somma percepita, con il risultato di un accredito complessivo di dodici mesi solari per l'anno di riferimento ⁽⁵⁰⁾.

La disposizione di accredito richiamata dalla legge di bilancio, invece, prevede che i soli soggetti che dovessero corrispondere un contributo di importo non inferiore a quello calcolato sul minimale di reddito hanno diritto all'accredito di

⁽⁵⁰⁾ F. VENANZI, *Aliquote, minimali e massimali diversi per categorie e settori*, in AA.VV., *op. cit.*, p. 54 ss.

tutti i contributi mensili relativi a ciascun anno solare a cui si riferisce il pagamento. In caso contrario, ossia in caso di versamento contributivo annuo inferiore a detto importo, i mesi di assicurazione da accreditare saranno ridotti in proporzione alla somma versata. Di conseguenza, il calcolo del dovuto, per coloro che hanno esercitato la facoltà di adesione al beneficio contributivo, sarà fissato con la riduzione del 50% prevista dalla legge sul contributo complessivo, riferito sia al minimale di reddito, che all'eventuale parte di reddito eccedente. Ai fini dell'accredito di 12 mesi di contribuzione, perciò, dovrà essere corrisposta una somma pari all'importo del contributo dovuto sul minimale; diversamente, qualora il versamento corrisponda ad un importo inferiore rispetto al dovuto calcolato sul minimale ordinario, si procederà al recupero della differenza, nel rispetto del limite del 50%.

Prima di procedere alla definizione dei c.d. *pros and cons* della novità sin qui descritta, è bene ricordare che la domanda per ottenere la riduzione contributiva dovrà essere presentata in via telematica. Quanto alle modalità operative, l'Inps ha previsto che il possesso dei requisiti sopra descritti sia dichiarato dal richiedente, sotto la propria responsabilità, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, nel modulo di presentazione della domanda. Alla luce di quanto riportato nella circolare Inps n. 83/2025, la «domanda è presentata dal titolare del nucleo aziendale, accedendo al “Portale delle Agevolazioni (ex DiRe-sCo)” e compilando il relativo modulo». L'accesso al portale, inoltre, consentirà ai richiedenti di monitorare la domanda e verificare l'esito dell'istanza ⁽⁵¹⁾.

La riduzione dei contributi Inps destinata ai lavoratori che per la prima volta si iscrivono nel 2025 ad una delle gestioni speciali autonome degli artigiani e degli esercenti attività commerciale, che percepiscono redditi d'impresa, anche in regime forfettario rappresenta – dal punto di vista sostanziale –, un'importante opportunità, nonché è riprova dell'attenzione del legislatore volta a ridurre il costo del lavoro per gli autonomi al fine – ad avviso di chi scrive – di contenere, ovvero ridurre l'evasione fiscale e contributiva. Tuttavia, prima di cogliere questa opportunità, il lavoratore deve valutare coscienziosamente la propria situazione previdenziale, soprattutto alla luce del fatto che nulla è stato detto circa la possibilità che al beneficio contributivo si accompagni anche la riduzione dell'aliquota di computo per il calcolo della pensione, con conseguente significativa riduzione del futuro assegno pensionistico.

⁽⁵¹⁾ In caso di variazione del codice della posizione aziendale – e.g. spostamento di provincia dell'attività o iscrizione a nuova gestione speciale autonoma –, il beneficiario non è tenuto a presentare una nuova domanda. Anche per l'esercizio dell'opzione alla riduzione contributiva del 50% è prevista la possibilità, successivamente, di rinunciare al beneficio. Infine, in caso di versamento della contribuzione in misura piena, gli eventuali importi eccedenti saranno utilizzati a compensazione sulle rate successive, o a rimborso. Cfr. circ. Inps n. 83/2025, cit.

5. Aumenti, maggiorazioni sociali e blocco straordinario della perequazione

Tra le novità previdenziali degne di nota della legge di bilancio 2025 – come anticipato in premessa –, si annovera l'adeguamento dell'importo pensionistico all'inflazione del trattamento minimo.

Il legislatore, al fine di contrastare le tensioni inflazionistiche registrate negli anni scorsi – in particolar modo nel 2022 e 2023 – ed in attesa dell'avvio di un programma di potenziamento, compatibile con gli obiettivi di finanza pubblica, delle misure strutturali vigenti a sostegno dei pensionati in condizioni disagiate, ha disposto una valutazione supplementare del 2,2% per le pensioni di importo fino al minimo Inps ⁽⁵²⁾ per l'anno 2025 e di 1,3% per l'anno 2026 ⁽⁵³⁾.

Con la circolare 5 marzo 2025, n. 53, l'Istituto previdenziale ha precisato che «l'importo in argomento è riconosciuto con riferimento al trattamento pensionistico lordo complessivo in pagamento, di importo pari o inferiore al trattamento minimo Inps tempo per tempo vigente». In aggiunta, laddove il trattamento pensionistico complessivo in pagamento risulti di importo superiore a quello mensile del trattamento minimo Inps e inferiore a tale limite aumentato dell'incremento legislativo disposto, quest'ultimo è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

Grazie ad un indice inflazionistico che si è attestato solamente allo 0,8% – salvo conguaglio da effettuarsi in sede di perequazione per l'anno successivo ⁽⁵⁴⁾ – il Governo ha potuto attuare misure di incremento più generose rispetto allo scorso anno. Di conseguenza, contestualmente alle operazioni di rivalutazione delle pensioni, all'importo del trattamento minimo per i lavoratori dipendenti e autonomi è stato riconosciuto – ove spettante – un doppio incremento – *i.e.* +0,8% e +2,2% – raggiungendo la somma massima riconosciuta di 616,67 euro, in pagamento con decorrenza primo gennaio 2025 ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Cfr. art. 1, comma 310, l. n. 197/2022.

⁽⁵³⁾ Cfr. art. 1, comma 177, l. n. 207/2024.

⁽⁵⁴⁾ Circ. Inps n. 23/2025, cit. La circolare ricorda che «la rivalutazione viene attribuita dall'anno successivo a quello di decorrenza della pensione, sulla base dell'importo del cosiddetto cumulo perequativo di dicembre dell'anno precedente quello da rivalutare, considerando come un unico trattamento tutte le pensioni di cui il soggetto è titolare, erogate sia dall'Inps che dagli altri presenti nel casellario centrale delle pensioni». Si veda anche il mess. Inps n. 613/2025, cit., contenente precisazioni alla menzionata circ. Inps n. 23/2025.

⁽⁵⁵⁾ La circ. Inps n. 23/2025, cit., richiamando il mess. 22 giugno 2023, n. 2329, precisa che «l'incremento viene applicato sul trattamento mensile in pagamento determinato sulla base della normativa vigente prima della data di entrata in vigore della l. n. 197/2022; per la corresponsione dell'incremento non rilevano i redditi posseduti dal soggetto; nel caso di pensione integrata al

L'importo spettante a titolo di incremento di cui al comma 310 della legge n. 197/2022, come modificato dall'articolo 1, comma 177, della legge di bilancio 2025 è corrisposto con la stessa cadenza di pagamento della pensione, ossia mensile, semestrale o annuale.

Concludendo sull'argomento, l'Istituto nazionale di previdenza sociale rinvia alla sua stessa circolare 3 aprile 2023, n. 35, per le precisazioni in merito al calcolo dell'incremento, della relativa rilevanza sia a fini fiscali che del riconoscimento delle prestazioni collegate al reddito, nonché della rivalutazione della pensione ⁽⁵⁶⁾.

Con il successivo comma 178 della legge di bilancio in commento, il legislatore è intervenuto sulla maggiorazione sociale di cui all'articolo 38 della legge n. 448/2001. Limitatamente all'anno 2025, a favore dei pensionati previdenziali e assistenziali con età pari o superiore ai settant'anni, nonché delle persone con più di diciotto anni che presentano una condizione di invalidità civile totale, o i sordomuti, o ciechi assoluti titolari di pensione di inabilità, è stato riconosciuto un incremento della maggiorazione sociale del trattamento pensionistico pari a 8 euro mensili. Con riferimento allo stesso arco temporale, il legislatore ha incrementato altresì di 104 euro annui il limite massimo oltre il quale la maggiorazione non è riconosciuta. La recente circolare n. 53/2025 dell'Inps ha puntualizzato che l'importo in esame è accreditato d'ufficio a coloro che sono già titolari della maggiorazione sociale e del relativo incremento.

Continuando la ricognizione delle modifiche in materia pensionistica introdotte dalla legge n. 207/2024, non si può omettere la segnalazione della sospensione della perequazione automatica per i residenti all'estero.

L'articolo 1, comma 180, infatti, ha previsto – per il solo anno solare in corso – «una stretta sui pensionati residenti all'estero che percepiscono una pensione superiore a 603,40 euro mensili lordi» ⁽⁵⁷⁾. Dalla lettura del disposto normativo si comprende che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge n. 448/1998, non è riconosciuta ai pensionati residenti all'estero, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori al trattamento minimo Inps, con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Qualora l'assegno pensionistico sia superiore al trattamento minimo Inps e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base della normativa vigente, la

trattamento minimo, l'incremento è calcolato con riferimento all'importo integrato al trattamento minimo; nel caso di pensioni non integrate al trattamento minimo, il cui importo a calcolo sia pari o inferiore al trattamento minimo Inps, l'incremento viene calcolato sull'importo lordo in pagamento; per le pensioni in convenzione internazionale, l'incremento è calcolato sull'importo complessivo lordo in pagamento e pertanto sul *pro-rata* italiano».

⁽⁵⁶⁾ Circ. Inps n. 53/2025, cit.

⁽⁵⁷⁾ P. GREMIGNI, *op. cit.*, p. 49.

rivalutazione è comunque attribuita fino a concorrenza del predetto limite maggiorato ⁽⁵⁸⁾.

Infine, per completezza di informazione, si ricorda che l'articolo 1, comma 172, ha abrogato – con effetto dal primo gennaio 2025 – l'articolo 2-ter del decreto legislativo n. 30/1974, rubricato *Utilizzazione dei contributi accreditati nell'assicurazione generale obbligatoria ai pensionati delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi*. Come ricordato dalla circolare Inps 5 marzo 2025, n. 53, ai sensi del citato articolo 2-ter, il titolare di pensione liquidata a carico delle Gestioni speciali dei lavoratori autonomi – e.g. coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani ed esercenti attività commerciali –, nonché il superstite dello stesso, per quanto concerne la pensione di reversibilità, hanno diritto a richiedere la pensione prevista dalle norme dell'AGO del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, con la decorrenza di legge, quando tutti i requisiti risultino perfezionati nell'Associazione stessa, indipendentemente dai contributi accreditati nelle Gestioni speciali predette, con la possibilità di utilizzare ai fini del relativo diritto a pensione anche i contributi della predetta Assicurazione eventualmente computati per la liquidazione della pensione a carico della Gestione speciale. In seguito all'esercizio di questa facoltà, la pensione a carico della Gestione speciale per i lavoratori autonomi è revocata con effetto dalla data di decorrenza della pensione a carico dell'AGO del Fondo pensioni lavoratori dipendenti. La contribuzione versata nelle Gestioni speciali dei lavoratori autonomi può dare luogo, a domanda, a un supplemento di pensioni ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 155/1981. La circolare dell'Istituto di previdenza sociale precisa che gli effetti abrogativi della suddetta norma si realizzano con decorrenza dal primo gennaio di quest'anno, rimanendo in vigore per le domande di pensione presentate dai pensionati e dai superstiti entro il 31 dicembre 2024.

Dal primo gennaio 2025, invece, le richieste di liquidazione di cui sopra non potranno più essere presentate.

6. Cenni conclusivi

Alla luce dell'analisi svolta sulle modifiche introdotte dalla legge di bilancio per l'anno finanziario 2025, si può affermare che la materia previdenziale è stata interessata dalla conferma degli strumenti di accesso anticipato alla pensione, da qualche ritocco – temporaneo – e da alcune interessanti novità.

Sicuramente apprezzabile è l'attenzione dimostrata dal legislatore nei confronti della riduzione del requisito anagrafico per l'accesso alla pensione nel sistema contributivo, previsto in favore delle lavoratrici madri prive di anzianità al 31

⁽⁵⁸⁾ Cfr. circ. Inps n. 23/2025, cit.

dicembre 1995. Nonostante si auspichi l'abbandono di misure rimediali per lasciare spazio ad efficaci politiche di parità, in presenza di un contesto culturale nel quale persiste, a discapito del genere femminile, una iniqua ripartizione dei lavori di cura, si ritiene positivo l'incremento di quattro mesi, per complessivi sedici mesi, del limite massimo di riduzione del requisito anagrafico, nonché la conferma della misura del beneficio alternativo in base al quale la lavoratrice può optare per l'aumento dei coefficienti di trasformazione per il calcolo dell'importo pensionistico.

Tra le novità, invece, appare complessivamente positivo il piano d'azione biennale messo in campo dal legislatore per sopperire alla perdita del potere di acquisto dei pensionati. L'incremento delle pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo Inps, in combinazione con la maggiorazione dell'assegno sociale e il ripristino della perequazione piena a scaglioni del reddito pensionistico mostra, dopo anni di silenzio, l'interesse del legislatore al problema, nonostante il fragile equilibrio finanziario del sistema.

Infine, la novella che suscita maggior interesse – anche in una prospettiva di riforma del sistema pensionistico – è quella legata al coinvolgimento della previdenza complementare per raggiungere l'importo soglia richiesto per l'accesso alla pensione di vecchiaia ed alla pensione anticipata nella loro declinazione contributiva.

Sebbene si apprezzi la decisione del legislatore di introdurre misure previdenziali in grado di combinare tra loro il pilastro pensionistico pubblico con quello privato per rafforzarne la sinergia e la complementarità, non si può tacere il sentimento di preoccupazione nei confronti delle modalità che saranno individuate dal legislatore per rendere operativa suddetta opzione.

Occorre, a parere di chi scrive, con sempre maggior urgenza, diffondere e promuovere una cultura previdenziale in grado di trasmettere ai lavoratori l'importanza della pianificazione contributiva e delle scelte operate nel corso della vita lavorativa. A condizioni economiche, demografiche e finanziarie invariate, infatti, è molto difficile che la previdenza pubblica sia in grado di garantire, da sola, il traguardo di una pensione adeguata. Rompendo con il passato, l'introduzione dell'opzione integrativa potrebbe rispondere ad un duplice obiettivo: 1) aumentare l'adesione dei lavoratori alla previdenza complementare, ovvero avvicinarli a questo strumento, riuscendo là dove le campagne di promozione del secondo pilastro hanno fallito; 2) dare inizio ad una progressiva opera di ristrutturazione di sistema dell'architettura pensionistica aprendo la strada ad un sistema duale, capace di lavorare in *tandem*. Al di là del delicato problema del divario che andrà inevitabilmente creandosi tra coloro che possono optare per la previdenza complementare, quale alleato per anticipare l'uscita dal mercato del lavoro, e coloro che – per mancanza di opportunità economica – non hanno potuto scegliere in

tal senso, il rischio che gli equilibri del sistema vengano alterati non è stato mai così alto. Sarebbe stato auspicabile, anziché partire dal risultato e costruire a ritroso il meccanismo operativo, iniziare dallo studio di un progetto di modifica strutturale e procedere da lì. Diversamente, è un po' come darsi appuntamento al di là di un fiume privo di ponte, senza sapere come costruirlo o essersi preventivamente interrogati sui limiti di carico strutturale.

7. Bibliografia essenziale

- CHIARALUCE A. (2025), *Uscita anticipata dal lavoro nel 2025*, in DPL, n. 6, pp. 349-355
- FORTE A. (2025), *Legge di bilancio 2025, contributi dimezzati per artigiani e commercianti*, in GLav, n. 1, pp. 31-32
- GHEIDO M.R. (2025), *Legge di Bilancio 2025: lavoro, previdenza e fisco*, in DPL, n. 3, pp. 147-154
- GREMIGNI P. (2025), *Inps, così il rinnovo delle pensioni 2025*, in GLav, n. 4, pp. 8-10
- GREMIGNI P. (2025), *Le pensioni nella legge di bilancio 2025*, in GLav, n. 1, pp. 42-49
- PRIOSCHI M. (2025), *Pensione quota 103 con importo massimo di 2.413,60 euro al mese*, in ntpluslavoro.ilssole24ore.com, 28 gennaio
- PRIOSCHI M. (2025), *Premiato chi posticipa la pensione*, in AA.VV., *Pensioni 2025. Guida facile*, Il Sole 24 Ore
- ROCCO G. (2025), *Fondi pensione e flessibilità in uscita: novità 2025*, in DPL, n. 5, pp. 315-319
- ROCCO G. (2025), *Massimale contributivo e fondi pensione: una via concreta per l'opting out*, in DPL, n. 8, pp. 504-508
- SANDULLI P. (2025), *Prime riflessioni sul secondo welfare nella legge di bilancio 2025*, in www.mefop.it, 13 gennaio
- TESTUZZA C. (2025), *Previdenza/Come andare in pensione nel 2025*, in www.ilssole24ore.com, 7 gennaio
- VENANZI F. (2025), *Aliquote, minimali e massimali diversi per categorie e settori*, in AA.VV., *Pensioni 2025. Guida facile*, Il Sole 24 Ore

Notizie sui curatori e sugli autori

Domenico Garofalo	Professore ordinario di Diritto del lavoro
Antonello Olivieri	Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Foggia
Michele Calabria	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Anna Campione	Avvocata giuslavorista in Trani
Alessio Caracciolo	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Claudia Carchio	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Stefania Cazzato	Avvocata giuslavorista in Taranto
Francesca Chietera	Avvocata giuslavorista in Matera
Giuseppe Craca	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Fulvio Cucchisi	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Maria Cristina Degoli	Ricercatrice a tempo determinato (A), Università degli Studi di Milano
Nicola Deleonardis	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Martina Festa	Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Costanza Maria Mesiti	Avvocata giuslavorista in Palmi
Caterina Mazzanti	Ricercatrice in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Francesca Nardelli	Uditore giudiziario, Tribunale di Bari

Stefania Pollicoro	Avvocata giuslavorista in Taranto
Angelica Riccardi	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Valentina Ricchezza	Giudice del lavoro, Tribunale di Santa Maria Capua Vetere
Stefano Rossi	Ispettore del lavoro, Ispettorato Metropolitano di Bari
Salvatore Franco Santoro	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Lorenzo Scarano	Avvocato giuslavorista in Taranto
Enrico Claudio Schiavone	Avvocato giuslavorista in Taranto
Federica Stamerra	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Adriana Stolfa	Avvocata giuslavorista in Trani
Francesco Stolfa	Avvocato giuslavorista in Trani
Paolo Stolfa	Avvocato giuslavorista in Trani
Vincenzo Maria Tedesco	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Danilo Volpe	Avvocato giuslavorista in Trani

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexi-curité europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014

20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015

38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016

58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017
63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019

78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019
84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020

94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. V. Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, 2022
96. D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, A. Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, 2023
97. C. Carchio, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, 2023
98. S. Caffio, *Povertà, reddito e occupazione*, 2023
99. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, 2023
100. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, 2023
101. M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi, *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, 2024
102. D. Garofalo, S. Caffio (a cura di), *L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura. Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023*, 2024
103. L. Scarano, *Saggio sul lavoro festivo*, 2024
104. G. Zilio Grandi (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro* – Venezia, 8 maggio 2023*, 2024
105. G. Picco, *Il diritto sanzionatorio del lavoro*, 2024
106. N. Deleonardis, *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*, 2024

SOCI ADAPT

Adecco Group	Confindustria Lecco e Sondrio	IHI Charging Systems International
ANCL Nazionale	Confindustria VenetoEst	Inail
ANCL Veneto	Confprofessioni	INAPP
ANCE	Cremonini	LavoroPiù
Aninsei	Day	Legacoop
Associazione Compagnia delle Opere	Edenred Italia	Leonardo
ASSIV	Edison	Manageritalia
Assolavoro	Elettra Sincrotrone Trieste	Manpower
Assologistica	Enel	Marchesini Group
Assolombarda	Esselunga	MCL
ASSOSOMM	Farindustria	Nuovo Pignone
Brembo	Federalberghi	OPENJOBMETIS S.P.A.
C.N.A. Nazionale	Federdistribuzione	Randstad Italia
Cisl	FederlegnoArredo	Scuola Centrale Formazione
COESIA	Federmeccanica	SNFIA
Confagricoltura	Femca-Cisl	Synergie Italia
Confartigianato	Fim-Cisl	UGL
Confcommercio	Fincantieri	UILTEC
Confcooperative	Fisascat	Umana
Confetra	Fondazione Fai-Cisl	Unindustria Reggio Emilia
Confimi Industria	Generali Italia S.r.l.	Unione Industriali Torino
Confindustria Bergamo	Gi Group	Unipolsai
Confindustria Cuneo	Ifoa	

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro



ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS