Commentario alla legge n. 199/2025 e al decreto-legge n. 62/2026

a cura di

Domenico Garofalo, Antonello Olivieri, Carmela Garofalo e Stefano Caffio

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 110

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 Filì
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.

Commentario alla legge n. 199/2025 e al decreto-legge n. 62/2026

a cura di

Domenico Garofalo, Antonello Olivieri, Carmela Garofalo e Stefano Caffio

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ISBN 979-12-82329-00-2

Pubblicato il 9 ottobre 2026

Il presente Volume è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES-Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale – PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGenerationEU EU.

© ADAPT University Press, 2026 – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

INDICE

Presentazione dei curatori IX

Sezione I
Commento alla legge n. 199/2025

Il regime fiscale agevolato per gli incrementi retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi (art. 1, comma 7) *di Stefano Caffio* 3

Aliquota ridotta per premi di produttività e partecipazione agli utili (art. 1, commi 8 e 9) *di Paolo Stolfa* 11

La "detassazione" delle maggiorazioni e indennità per lavoro notturno, festivo e a turni (art. 1, commi 10 e 11) *di Fulvio Cucchisi* 17

La partecipazione (agli utili e alla gestione delle imprese) dei lavoratori. Prorogate le agevolazioni fiscali (l. n. 76/2025) *di Francesco Stolfa* 29

Buoni pasto elettronici: natura giuridica e nuova soglia di esenzione (art. 1, comma 14) *di Enrico Claudio Schiavone* 41

Sul trattamento integrativo speciale per il lavoro straordinario e notturno dei giorni festivi (art. 1, comma 18) *di Lorenzo Scarano* 51

ISEE e nuove componenti del patrimonio mobiliare: valute estere, criptovalute e rimesse (art. 1, commi 32-34) *di Federica Stamerra* 58

Incentivi all'occupazione tra selettività, programmazione finanziaria e valutazione di impatto. Profili ricostruttivi a partire dalla legge di bilancio 2026 (art. 1, commi 153-155) *di Carmela Garofalo* 66

Il lavoro occasionale agricolo: qualificazione, struttura e intersezioni con la disciplina eurounitaria (art. 1, comma 156) *di Nicola Deleonardis* 84

APE sociale: natura giuridica, beneficiari e regime di operatività (art. 1, commi 162 e 163) *di Maria Cristina Degoli* 108

Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL (art. 1, commi 164-174) *di Claudia Carchio* 121

Incentivi per i processi di aggregazione delle imprese e per la tutela occupazionale (art. 1, comma 175) *di Stefano Caffio* 159

L'incentivo all'autoimprenditorialità (art. 1, comma 176) *di Costanza Maria Mesiti* 171

Incremento pensioni per disagiati (art. 1, comma 179) *di Vincenzo Maria Tedesco* 179

Incentivi al pensionamento: tra temporaneità e definitività dell'intervento (art. 1, commi 185-198) *di Domenico Mesiti* 184

Proroga del meccanismo premiale per il differimento volontario del pensionamento (art. 1, comma 194) *di Maria Cristina Degoli* 190

La soppressione del meccanismo di cumulo tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare ai fini del raggiungimento dell'importo soglia (art. 1, comma 195) *di Maria Cristina Degoli* 198

Rendita vitalizia e omesso versamento dei contributi (art. 1, comma 196) *di Giovanna Pistore* 206

Investimenti delle forme pensionistiche complementari (art. 1, commi 199 e 200) *di Alessio Caracciolo* 218

Innalzamento delle soglie di deducibilità per la previdenza complementare (art. 1, comma 201, lett. *a*, n. 1 e n. 2) *di Alessio Caracciolo* 229

Modifica alle modalità di erogazione delle prestazioni dei fondi pensione (art. 1, comma 201, lett. *b*, *c* e *d*) *di Alessio Caracciolo* 239

TFR all'Inps. Ampliata la platea delle imprese interessate (art. 1, comma 203) *di Giovanna Pistore* 251

L'adesione automatica alla previdenza complementare (art. 1, comma 204) *di Vincenzo Maria Tedesco* 265

L'esonero contributivo delle lavoratrici madri (art. 1, comma 206) *di Salvatore Franco Santoro* 277

Il nuovo assetto dei sostegni alla genitorialità e il bonus mamme lavoratrici (art. 1, comma 207) *di Maria Leone* 288

ISEE, abitazione principale e scala di equivalenza: effetti sull'accesso alle prestazioni familiari e di inclusione (art. 1, commi 208 e 209) *di Federica Stamerra* 293

L'incentivo all'occupazione delle lavoratrici madri (art. 1, commi 210-213) *di Salvatore Franco Santoro* 303

Priorità e incentivi nella trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (art. 1, commi 214-218) *di Gianni Toscano*..... 317

L'estensione del periodo di fruibilità dei congedi parentali: *ratio* della norma e profili sistematici (art. 1, comma 219) *di Adriana Stolfa*..... 328

Il congedo parentale tra flessibilità e tutela: dalla legge finanziaria 2026 alle radici del diritto alla cura (art. 1, comma 220) *di Maria Leone* 336

L'affiancamento post-rientro delle lavoratrici in congedo (art. 1, comma 221) *di Martina Festa*..... 344

Fondo pari opportunità per interventi a favore delle donne vittime di violenza (art. 1, commi 229-232) *di Caterina Mazzanti* 357

ISEE e immobili distrutti o non agibili per calamità naturali: patrimonio formale e capacità economica effettiva (art. 1, comma 584) *di Federica Stamerra*..... 368

Le novità sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni in favore degli esercenti arti e professioni (art. 1, comma 725) *di Gianni Toscano* 374

Il nuovo finanziamento al Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro (art. 1, comma 767) *di Lorenzo Scarano*..... 379

Modifiche all'indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo (art. 1, comma 840) *di Claudia Carchio* 383

Sezione II
Commento al decreto-legge n. 62/2026,
convertito con modificazioni in legge n. 112/2026

Incentivi all'occupazione nel decreto-legge n. 62/2026 tra novità e conferme (artt. 1-5) *di Carmela Garofalo*..... 401

Il limite alla durata dei tirocini extracurriculari infragruppo (art. 4-*bis*) *di Carmela Garofalo* 426

Gli incentivi collegati alle misure di conciliazione tra famiglia e lavoro (art. 6) *di Carmela Garofalo*..... 447

Le tutele nel mercato previste dal decreto-legge n. 62/2026 (artt. 6-*bis* e 6-*ter*) *di Nicola Deleonardis*..... 465

Il decreto-legge n. 62/2026: non solo salario "giusto" (art. 7) *di Domenico Garofalo* 483

L'infrastruttura pubblica per la conoscenza della contrattazione e la raccolta dei dati in materia retributiva (artt. 8, 9 e 11) *di Michele Tiraboschi* 506

Minimo retributivo costituzionale e *dumping* contrattuale: cosa cambia davvero con il decreto-legge n. 62/2026 (art. 7) *di Francesco Stolfa* 519

"Salario giusto" e contrattazione collettiva: qualche considerazione (art. 7) *di Nicola Deleonardis* 525

La misurazione della retribuzione contemporanea: dal trattamento economico complessivo al coefficiente di effettività retributiva (art. 7) *di Aldo Bindo* 540

Lavoro e piattaforme digitali: una legge di transizione (artt. 11-*bis*, 12, 13, 14 e 15) *di Antonello Olivieri* 555

Il Fondo di Tesoreria alla prova della soglia dinamica: la regolarizzazione del primo semestre 2026 (art. 16) *di Alessio Caracciolo* 587

Gli organi delle forme pensionistiche complementari tra continuità e ricambio: una riforma non priva di ambiguità (art. 16-*bis*) *di Alessio Caracciolo* 599

La prestazione pensionistica complementare tra capitale e decumulo: il ritorno al 50% e la frammentazione del calendario attuativo (art. 16-*ter*) *di Alessio Caracciolo* 608

Il distacco in deroga per finalità occupazionali (art. 16-*quater*) *di Nicola Deleonardis* 618

La durata delle missioni nella somministrazione di lavoro: continuità occupazionale e temporaneità dell'impiego (art. 16-*quinquies*) *di Federica Stamerra* 635

Promuovere la cultura del lavoro attraverso il terzo settore: il contributo alla Federazione nazionale Maestri del lavoro (art. 16-*sexies*) *di Federica Stamerra* 648

Titoli esteri e continuità dell'assistenza: il reclutamento degli operatori di interesse sanitario tra deroga e sicurezza (art. 16-*septies*) *di Federica Stamerra* ... 654

Il capo V sulle *Disposizioni finali di Domenico Garofalo* 664

Notizie sugli autori 665

Presentazione dei curatori

Alle leggi n. 199/2025, legge finanziaria per il 2026, e n. 112/2026, di conversione del decreto-legge n. 62/2026, in tema di giusto salario (ma non solo), si è dedicato il Commentario che si va a presentare, che si compone di oltre 40 contributi elaborati da 25 studiosi di varia estrazione professionale e provenienza geografica e accademica, ma accomunati dall'approccio alle tematiche trattate, empirico ma mai prescisso dall'approfondimento sistematico.

Ne è derivato un volume complesso ed articolato che fornisce un valido contributo per lo studio delle tematiche approfondite, diviso in due sezioni.

La prima è dedicata alla legge n. 199/2025 ed ospita 36 contributi che hanno analizzato tutte le disposizioni di ambito lavoristico e previdenzialistico (la gran parte). L'ampia portata del commento e l'estrema varietà delle tematiche approfondite mal si prestano ad una sintesi di presentazione, piuttosto sembrando utile segnalare che l'intervento più cospicuo riguarda la materia pensionistica, anche complementare, a conferma di un sistema sempre più in affanno, stretto nella morsa tra nuovi bisogni e limitatezza delle risorse finanziarie.

La seconda sezione fornisce un primo commento alla legge 25 giugno 2026, n. 112, che ha convertito con numerose modificazioni il decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, ormai noto come "decreto Primo maggio".

Il commento, diversamente da quello della legge n. 199, è articolato per tematiche coincidenti con i cinque capi di cui si compone il decreto.

Carmela Garofalo ha commentato il capo I (articoli da 1 a 6) sugli *Incentivi all'occupazione* e sulla durata massima complessiva dei tirocini extracurriculari (articolo 4-*bis*, come introdotto dalla legge di conversione).

Domenico Garofalo ha fornito una prima lettura del capo II (articoli da 7 a 11), che detta disposizioni in materia di "salario giusto".

La disamina del tema si avvale di tre ulteriori contributi. Il primo è di Michele Tiraboschi, professore ordinario a Modena e Consigliere del Cnel, che in tale veste ha scritto su *L'infrastruttura pubblica per la conoscenza della contrattazione e la raccolta dei dati in materia retributiva*, dando conto del ruolo assegnato al Cnel dal decreto Primo maggio; il secondo è di Francesco Stolfa, avvocato previdenziali-

sta in Trani, che fornisce una prima lettura del decreto Primo maggio, evidenziandone le novità ma anche le criticità sul piano applicativo; il terzo contributo è di Nicola Deleonardis, assegnista di ricerca nell'Università di Bari, che sviluppa qualche considerazione su "salario giusto" e contrattazione collettiva.
Antonello Olivieri si è occupato del capo III (articoli da 11-*bis* a 15), sulle *Misure di prevenzione e di contrasto del caporalato digitale*, che ha implementato la disciplina contenuta nel capo V-*bis* del decreto legislativo n. 81/2015, introdotto dal decreto-legge n. 101/2019, convertito nella legge n. 128/2019.
Sempre Nicola Deleonardis ha commentato alcune disposizioni, tutte introdotte in sede di conversione, *latu sensu* riconducibili all'area del sostegno all'occupazione nel rapporto e nel mercato; si tratta dell'articolo 6-*bis* che introduce il tutor per la sostenibilità economica dei lavoratori fragili coinvolti in processi di transizione occupazionale; dell'articolo 6-*ter* che modifica l'articolo 8 della legge n. 68/1999 sul mantenimento della posizione in graduatoria fino alla "stabilizzazione" di contratti di apprendistato o a tempo determinato; dell'articolo 16-*quater* che interviene sul distacco con finalità di salvaguardia occupazionale, senza nulla dire sulla perdurante vigenza dell'articolo 8, comma 3, decreto-legge n. 148/1993.
Alessio Caracciolo e Federica Stamerra, entrambi assegnisti di ricerca nell'Università di Bari, infine, hanno fornito spunti di riflessione sul capo IV (articoli 16, 16-*bis*, 16-*ter*, 16-*sexies* e 16-*septies*) contenente disposizioni "varie" in tema di previdenza complementare, e di servizi di assistenza sanitaria, sociosanitaria e socio-assistenziale.
Sempre Federica Stamerra ha commentato l'articolo 16-*quinquies* sulla continuità occupazionale dei lavoratori somministrati.
Infine, Domenico Garofalo ha sviluppato un breve commento sulle disposizioni finali contenute nel capo V.
Conclusivamente preme evidenziare che non si mette a disposizione del lettore il classico "primo commento", destinato ad essere superato dall'elaborazione e dall'applicazione successiva all'adozione dei due provvedimenti legislativi commentati, bensì una lettura delle novità raccordate al quadro normativo previgente, il che conferisce sistematicità all'opera.

Domenico Garofalo
Antonello Olivieri
Carmela Garofalo
Stefano Caffio

Sezione I

Commento alla legge n. 199/2025

Il regime fiscale agevolato per gli incrementi retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi (art. 1, comma 7)

di Stefano Caffio

Abstract – Con l'art. 1, comma 7, della l. n. 199/2025, è stato introdotto un meccanismo di tassazione agevolata per gli incrementi retributivi derivanti da rinnovi contrattuali. Il contributo si propone di esaminare la disciplina della misura.

Abstract – Art. 1(7) of Act No. 199/2025 introduced a reduced tax regime for pay rises resulting from the renewal of collective agreements. This paper aims to examine the legal framework governing this measure.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I requisiti soggettivi e oggettivi di applicabilità dell'imposta sostitutiva. – 3. Brevi rilievi conclusivi. – 4. Bibliografia.

1. Introduzione

L'articolo 1, comma 7, della legge n. 199/2025 introduce un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali pari al 5%, sugli incrementi retributivi corrisposti nell'anno 2026 e derivanti da rinnovi di contratti collettivi sottoscritti tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2026.
L'agevolazione si inserisce nell'ambito di un pacchetto di misure previste dalla legge di bilancio per il 2026, finalizzate a sostenere i (titolari di) redditi di lavoro dipendente ma che rispetto alle altre, costituisce una novità in senso assoluto. Infatti, i benefici fiscali relativi ai premi di produttività e alle somme erogate a titolo di partecipazione agli utili di cui all'articolo 1, comma 182, della legge n. 208/2015 ([1]), quelli concernenti le maggiorazioni previste dai contratti collettivi

([1]) L'art. 1, comma 9, della l. n. 199/2025 riduce ulteriormente l'aliquota dell'imposta sostitutiva prevista per le predette somme corrisposte negli anni 2026 e 2027, dal 5 all'1%.

per lavoro notturno, festivo e per il lavoro a turni ([2]), nonché le previsioni che attribuiscono uno speciale trattamento integrativo in favore dei lavoratori dei settori della ristorazione e del turismo (inclusi gli stabilimenti termali) ([3]), diversamente dalla misura oggetto di esame in questo contributo, si collocano in continuità con istituti già vigenti ([4]) ovvero (sia pure con alcune differenze) ([5]) già sperimentati in passato talvolta remoto ([6]).
L'intento dichiarato della detassazione degli incrementi retributivi *ex* articolo 1, comma 7, è quello di «favorire l'adeguamento salariale al costo della vita e di rafforzare il legame tra produttività e salario» ([7]), potendosi di conseguenza ritenere – anticipando quanto si avrà modo di argomentare più dettagliatamente nel prosieguo – che la misura sembra essere stata concepita principalmente (sebbene non esclusivamente) con l'obiettivo di incentivare i rinnovi dei contratti collettivi, primo strumento attraverso cui difendere il potere d'acquisto dei salari dalle forti pressioni generate dall'incremento dei costi energetici, dei carburanti e, di riflesso, dei prezzi dei beni e dei servizi, dovuti alle note vicende degli ultimi anni.
Non c'è dubbio, tuttavia, che la *ratio* della novità vada ricercata anche in un obiettivo di tipo redistributivo, benché non scevro da qualche contraddizione, come si avrà modo di evidenziare nel corso dell'esame della relativa disciplina.

2. I requisiti soggettivi e oggettivi di applicabilità dell'imposta sostitutiva

La disciplina della misura, a parte i profili concernenti l'accertamento, la riscossione, le sanzioni e il contenzioso regolati dal comma 12 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, che, a sua volta, rinvia alle disposizioni generali in materia di imposte sui redditi, è integralmente contenuta nella scarna formulazione del comma 7, su cui, tuttavia, sono intervenuti i chiarimenti dell'Agenzia delle entrate.

([2]) L'art. 1, comma 10, della l. n. 199/2025, con riferimento al periodo di imposta 2026, prevede per le somme indicate un'imposta sostitutiva del 15%.
([3]) Art. 1, commi 18-19, l. n. 199/2025.
([4]) È il caso delle agevolazioni concernenti gli emolumenti corrisposti a titolo di premi di produttività e/o di partecipazione agli utili, giunte oramai al decimo anno di vigenza, essendo state introdotte dall'art. 1, commi 182-190, della l. n. 208/2015.
([5]) Il trattamento integrativo speciale per i lavoratori dei settori ristorazione e turismo era già stato previsto dall'art. 39-*bis* del d.l. n. 48/2023, convertito dalla l. n. 85/2023.
([6]) È il caso dell'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d. l. n. 93/2008, convertito dalla l. n. 126/2008, con cui era stata introdotta la facoltà per il lavoratore di beneficiare del beneficio dell'assoggettamento a un'imposta sostitutiva del 10%, tra le altre, le somme percepite per prestazioni di lavoro straordinario.
([7]) Tanto prevede l'*incipit* dell'art. 1, comma 7, della l. n. 199/2025.

Come accennato, l'imposta sostitutiva del 5% trova applicazione per gli incrementi retributivi corrisposti nell'anno 2026 ai lavoratori del settore privato con un reddito di lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2025, a 33.000 euro, a condizione che gli aumenti siano dovuti in applicazione di contratti collettivi sottoscritti nell'intervallo di tempo compreso tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2026.
Sul piano soggettivo, l'imposta sostitutiva trova applicazione, come di consueto, per il solo settore dell'impiego privato, restando invece escluso il comparto pubblico per il quale, tuttavia, sono state introdotte specifiche misure ([8]). Va, peraltro, rilevato che al regime agevolato possono accedere anche lavoratori e lavoratrici che non hanno sostituto di imposta, come in ipotesi di lavoro domestico ([9]).
Quanto al tetto di reddito di lavoro dipendente oltre il quale non è possibile fruire del regime agevolato, il limite era stato originariamente fissato a 28.000 euro, successivamente elevato a 33.000 per effetto di un emendamento ([10]), con un conseguente ampliamento della platea dei potenziali destinatari anche a soggetti che ricadono nello scaglione reddituale per il quale trova applicazione l'aliquota marginale del 33% e per i quali, dunque, il vantaggio in termini di risparmio di imposta è massimo.
L'assenza di riferimenti al livello del contratto collettivo dalla cui applicazione derivano gli aumenti salariali assoggettabili al regime agevolato ([11]), presumibilmente, dipende dalla tipologia delle voci di retribuzione rilevanti ai fini dell'accesso al beneficio e dal fatto che dette voci e, in generale, la retribuzione, costituiscono materia di competenza del livello nazionale, eccezion fatta per la parte variabile (quella legata, cioè, ai risultati, alla produttività, ecc.) che può essere considerata materia di competenza concorrente tra contratti collettivi di diverso

([8]) Si veda l'art. 1, comma 237, della l. n. 199/2025, che per il periodo di imposta relativo all'anno 2026, introduce, per i dipendenti pubblici non rientranti nel personale dirigenziale e aventi, nell'anno 2025, un reddito da lavoro dipendente non superiore a 50.000 euro, con riferimento al trattamento economico accessorio (ivi comprese le indennità di natura fissa e continuativa), un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali regionali e comunali, pari a 15 punti percentuali, fino a un limite massimo del relativo imponibile pari a 800 euro.
([9]) Circ. AE 24 febbraio 2026, n. 2/E, ove si chiarisce che, in simili ipotesi, il/la lavoratore/lavoratrice interessato/a potrà beneficiare dell'agevolazione sugli aumenti contrattuali in sede di dichiarazione dei redditi relativa all'anno d'imposta 2026. In tutti gli altri casi, la tassazione agevolata trova applicazione in via automatica, salvo rinuncia espressa da parte della persona interessata e con l'onere, a carico di quest'ultima, di esibire le certificazioni uniche relative ai redditi 2025 ovvero apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ove abbia avuto più rapporti di lavoro con datori diversi da quello attuale operante come sostituto di imposta.
([10]) *Dossier Legge di bilancio 2026*, vol. I, p. 54.
([11]) L'art. 1, comma 7, testualmente, indica «gli incrementi retributivi corrisposti ai lavoratori dipendenti nell'anno 2026, in attuazione di rinnovi contrattuali».

livello, sebbene pur sempre entro i limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale ([12]) e che, come meglio si dirà, è comunque esclusa dall'ambito applicativo della misura in quanto non può considerarsi "incremento retributivo" ai fini del beneficio fiscale *de quo*. D'altra parte, una conferma indiretta che i rinnovi contrattuali a cui si riferisce l'articolo 1, comma 7, siano quelli dei contratti nazionali, lo si ricava dall'esplicita (ed esclusiva) menzione del contratto collettivo di primo livello quale fonte (e fondamento giuridico) degli incrementi salariali rilevanti ai fini dell'accesso al regime fiscale agevolato ([13]).

Per quanto concerne l'individuazione delle voci retributive il cui incremento può beneficiare dell'imposta sostitutiva, l'Agenzia delle entrate, con linguaggio tutt'altro che ineccepibile sul piano tecnico-giuridico, le ha individuate in quelle che «confluiscono nella retribuzione diretta» ricomprendendovi «le dodici mensilità della retribuzione» unitamente alla «tredicesima e [al]la quattordicesima mensilità» (che, a rigore, costituiscono retribuzione differita), nonché negli incrementi che incidono sugli istituti retributivi indiretti menzionando esplicitamente le integrazioni a carico del datore di lavoro in ipotesi di assenze che danno diritto alla conservazione del posto di lavoro (malattia, maternità/paternità, infortunio) ([14]).

In realtà, a parte la questione della non corretta classificazione delle componenti della retribuzione il cui aumento stabilito dai rinnovi contrattuali è assoggettabile all'imposta sostitutiva, la relativa selezione compiuta dalla prassi dell'Agenzia delle entrate è meno lineare di ciò che appare di primo acchito, sulla base di quanto testé rilevato, come può evincersi dal fatto che gli elementi retributivi inclusi o esclusi dal beneficio sembrano essere individuati in maniera non coerente (non solo con il criterio precedentemente richiamato ma), talvolta, persino in contrasto con la lettera della legge e con la *ratio* della misura.

Infatti, nella circolare 24 febbraio 2026, si precisa che «Rimangono sempre esclusi gli scatti di anzianità e le somme corrisposte per prestazioni aggiuntive all'ordinaria attività» indicando, a mero titolo esemplificativo, le ore di lavoro eccedenti il normale orario (lavoro supplementare o straordinario) remunerate con maggiorazioni sulla retribuzione ordinaria nonché le indennità e le maggiorazioni per lavoro notturno o festivo e, ancora, le indennità di turno.

A destare perplessità è il carattere assoluto dell'esclusione ricavabile dall'impiego dell'avverbio "sempre", in quanto entrambe le categorie di emolumenti menzionate potrebbero essere oggetto di incrementi in sede di rinnovo del contratto

([12]) La disciplina della retribuzione variabile è generalmente attribuita al contratto nazionale riguardo alla definizione dei principi generali, rinviandosi, per la disciplina di dettaglio, al secondo livello di contrattazione. In proposito, si vedano gli accordi interconfederali sottoscritti da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, il 10 gennaio 2014, il 14 luglio 2016 e il 28 febbraio 2018.

([13]) Si veda la circ. AE n. 2/E/2026, cit.

([14]) Ivi, § 1, p. 1.

collettivo e, dunque, costituendo, rispettivamente, elementi fissi e continuativi della retribuzione nel primo caso e retribuzione diretta nel secondo, non si comprende quale sia il fondamento giuridico della esclusione dal beneficio.
In proposito, se con riferimento alle maggiorazioni e alle indennità legate allo svolgimento di prestazioni lavorative in orari o con modalità diverse dall'ordinario, è stato previsto per il 2026 – come anticipato – un regime fiscale agevolato ([15]) e, dunque, l'esclusione (non presente nel testo della norma ma dedotta in via interpretativa dalla prassi dell'Agenzia delle entrate) potrebbe giustificarsi con il divieto (?) di cumulo dei benefici che, comunque, hanno presupposti e ambito oggettivo e soggettivo di applicazione differenti ([16]), tale argomentazione non può certo valere per gli scatti di anzianità per i quali non sono state introdotte specifiche agevolazioni e che, pure, potrebbero essere oggetto di incrementi contrattuali definiti in sede di rinnovo.
Diversamente, è stato considerato ricadente nell'ambito di applicazione dell'imposta sostitutiva del 5% l'incremento dell'indennità di cassa – deve ritenersi che lo stesso valga per eventuali altre indennità legate ad aspetti qualitativi delle mansioni e, in generale, della posizione ricoperta dai prestatori di lavoro nell'ambito dell'organizzazione datoriale – in considerazione del fatto che trattasi di emolumenti corrisposti mensilmente e che «confluiscono nella retribuzione ordinaria» ([17]). Motivazione, questa, che rende ancora più evidente l'incongruenza dell'esclusione (dell'incremento) degli scatti di anzianità dall'ambito di applicazione del regime agevolato.

([15]) Art. 1, commi 10-11, l. n. 199/2025.
([16]) Ove cumulabili, ne deriverebbe l'applicabilità dell'imposta sostitutiva al 15% sull'ammontare "non aggiornato" (previgente) delle maggiorazioni/indennità, e quella del 5% sulla parte eccedente, vale a dire, l'incremento eventualmente stabilito in sede di rinnovo contrattuale. Peraltro, è doveroso sottolineare che ove il legislatore ha inteso rendere cumulabili regimi fiscali agevolati, lo ha esplicitamente previsto. È il caso, per esempio, dell'imposta sostitutiva applicabile al trattamento economico accessorio del personale non dirigenziale in regime di pubblico impiego contrattualizzato, *ex* art. 1, comma 237, l. n. 199/2025, ove si prevede che per il personale dipendente dagli enti e aziende del Servizio sanitario nazionale, il regime sostitutivo è cumulabile con l'applicazione dei regimi tributari sostitutivi sui compensi per "prestazioni aggiuntive" e per lavoro straordinario, rispettivamente previsti dall'art. 7, comma 2, del d.l. n. 73/2024, convertito dalla l. n. 107/2024, e dall'art. 1, comma 354, della l. n. 207/2024. Peraltro, la circostanza che il cumulo dei benefici sia stato esplicitamente riconosciuto in favore di lavoratori e lavoratrici del comparto sanità conferma l'eccezionalità della previsione, giustificandosi in ragione dell'esigenza di sopperire alle ben note carenze di organico attraverso un incentivo a operare oltre le prestazioni ordinarie.
([17]) Circ. AE 24 giugno 2026, n. 3/E.

D'altra parte, sulla base del carattere di straordinarietà, vengono escluse le somme corrisposte una tantum a copertura del periodo di carenza contrattuale ([18]).

Inoltre, l'Agenzia delle entrate ha opportunamente chiarito che il beneficio è riconosciuto qualora gli aumenti previsti dal rinnovo del contratto collettivo assorbano l'importo attribuito al dipendente a titolo di superminimo, sia collettivo ([19]), sia ove attribuito sulla base di un accordo individuale tra dipendente e datore di lavoro ([20]) evitandosi in tal modo incertezze interpretative che avrebbero potuto penalizzare le predette categorie di lavoratori e lavoratrici.

Ulteriore aspetto sul quale potevano sorgere dubbi concerne l'intervallo temporale di afferenza degli incrementi ai fini della applicabilità o meno del regime agevolato, specie quando, come accade di consueto, gli aumenti salariali previsti in sede di rinnovo sono scaglionati durante il periodo di vigenza del contratto collettivo. Ebbene, in proposito, l'Agenzia delle entrate ha precisato che l'imposta sostitutiva trova applicazione con riferimento a tutte le tranche di incremento corrisposte dal 1° gennaio al 31 dicembre 2026, anche ove la loro erogazione sia iniziata precedentemente, purché derivante da un contratto collettivo sottoscritto nel periodo 2024-2026 ([21]). In buona sostanza, rileva il principio di cassa ([22]) e non di competenza ([23]).

Senza ridimensionare lo scopo primario in vista del quale, ad avviso di chi scrive, la misura è stata introdotta – vale a dire incentivare e dare impulso al rinnovo dei contratti collettivi – questa opzione interpretativa fa emergere la funzione redistributiva perseguita con l'introduzione del regime agevolato che, tuttavia, finisce per avvantaggiare maggiormente i soggetti titolari di redditi di lavoro dipendente più elevati (entro il tetto di applicabilità del beneficio, ovvero 33.000 euro) compensandosi, in tal modo, le minori detrazioni fiscali riconosciute per redditi superiori ai 28.000 euro, in coerenza con l'indirizzo politico del governo attualmente in carica di progressiva riduzione della pressione fiscale in favore delle fasce di reddito mediane.

([18]) Circ. AE n. 2/E/2026, cit.
([19]) *Ibidem*.
([20]) Circ. AE n. 3/E/2026, cit.
([21]) Circ. AE n. 2/E/2026, cit.
([22]) Inteso nella sua variante c.d. "allargata". Più precisamente, nella circolare più volte citata di febbraio 2026, l'Agenzia delle entrate richiama la previsione *ex* art. 51, comma 1, ultimo periodo, del d.P.R. n. 917/1986, in virtù della quale si considerano «percepiti nel periodo d'imposta anche le somme e i valori in genere, corrisposti dai datori di lavoro entro il giorno 12 del mese di gennaio del periodo d'imposta successivo a quello cui si riferiscono».
([23]) Si veda l'esempio riportato nella circ. AE n. 2/E/2026, cit., p. 5.

3. Brevi rilievi conclusivi

All'esito dell'esame della disciplina dell'agevolazione fiscale, preme svolgere qualche considerazione conclusiva sull'idoneità della misura di perseguire gli scopi in vista dei quali è stata introdotta.
In proposito, non sembra potersi dubitare del fatto che la novità sia dotata di una potenziale capacità di incidere sulle dinamiche negoziali dell'autonomia collettiva in materia salariale, potendosi considerare la riduzione della tassazione sugli incrementi retributivi una sorta di accollo parziale del relativo costo da parte dello stato. Sotto questo profilo, se da un lato è ipotizzabile che le organizzazioni sindacali, riguardo alle categorie per le quali le negoziazioni sono in atto, spingano per accelerare i rinnovi affinché si concludano nell'anno in corso, allo scopo di massimizzare il vantaggio fiscale (*in primis*, per i lavoratori ma, come a breve si rileverà, non esclusivamente per questi) magari provando a ottenere anche una distribuzione degli incrementi retributivi concentrando la quota parte economicamente più rilevante degli aumenti salariali nel periodo di vigenza del beneficio, allo stato attuale, il solo 2026 (piuttosto che, come di solito accade, mediante una più equa ripartizione lungo l'intervallo temporale di efficacia del contratto collettivo); dall'altro lato, non si può sottacere che siffatta dinamica (l'accelerazione dei rinnovi) potrebbe generare spinte al ribasso sugli aumenti delle retribuzioni rispetto al maggior livello raggiungibile (sia pure più lontano e/o diluito nel tempo) senza l'incentivo. In ogni caso, l'intervento delle finanze pubbliche accolla alla collettività una quota del costo degli aumenti salariali finendo, in tal modo, per determinare un effetto indirettamente vantaggioso anche per la parte datoriale.
Al di là di questi rilievi, trattandosi di dinamiche tutte da verificare, la misura incontra sicuramente il gradimento di una parte significativa delle organizzazioni sindacali come dimostra la circostanza che è già stata preannunciata la conferma del beneficio nella prossima legge di bilancio ([24]). Il tutto, nonostante non vi sia unanimità di vedute in merito alla positività delle ricadute sui lavoratori dipendenti, specie in ragione dello stimato ridotto impatto economico del beneficio.

4. Bibliografia

ALIFANO F., TIRABOSCHI M. (2025), *Il lavoro nella manovra 2026: guida ragionata alle posizioni di istituzioni e parti sociali*, Working Paper ADAPT, n. 14

([24]) Come può evincersi dalle dichiarazioni della Presidente del Consiglio, rese il 2 luglio 2026, durante l'intervento al congresso nazionale della Uil, consultabili in V. CONTE, *Meloni, prove d'intesa con la Uil: "Detasseremo ancora i rinnovi"*, in *La Repubblica*, 3 luglio 2026.

CONTE V. (2026), *Meloni, prove d'intesa con la Uil: "Detasseremo ancora i rinnovi"*, in *La Repubblica*, 3 luglio

DALLA SEGA M. (2026), *Detassazione degli aumenti contrattuali e delle indennità accessorie: nodi operativi, prime risposte e questioni aperte*, in *Boll. ADAPT*, n. 8

SPATTINI S. (2026), *Legge di Bilancio 2026: aliquota all'1% sul premio di risultato*, in *Boll. ADAPT*, n. 1

Aliquota ridotta per premi di produttività e partecipazione agli utili (art. 1, commi 8 e 9)

di Paolo Stolfa

Abstract – I due commi in commento riducono l'ambito di applicazione temporale dell'incentivo fiscale previsto dalla precedente legge di bilancio per premi di produttività e partecipazione agli utili, limitandolo al solo anno 2025 e prevedendone uno ancora più favorevole per il biennio 2026-2027. Per quest'ultimo periodo, infatti, l'aliquota è ridotta all'1% ed il limite di importo viene innalzato a complessivi 5.000 euro.

Abstract – The two paragraphs in question reduce the time frame for the tax incentive provided for in the previous Budget Act for productivity bonuses and profit-sharing schemes, limiting it to the year 2025 alone and providing for an even more favourable scheme for the two-year period 2026-2027. For this latter period, in fact, the rate is reduced to 1% and the amount limit is raised to a total of 5,000 euros.

Sommario: 1. Inquadramento sistematico e novità rispetto all'anno precedente. – 2. Ambito di applicazione. – 3. Profili applicativi e coordinamento con la disciplina fiscale generale. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia.

1. Inquadramento sistematico e novità rispetto all'anno precedente

I commi 8 e 9 dell'articolo 1 della legge in commento si inseriscono nel contesto di politiche fiscali di sostegno alla produttività aziendale attraverso la detassazione dei premi di risultato corrisposti ai lavoratori dipendenti del settore privato. Si tratta di un filone normativo consolidato, inaugurato con l'articolo 53 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n.

122/2010, che per primo ha introdotto un regime di imposta sostitutiva agevolata sui compensi correlati a incrementi di produttività, qualità, redditività e competitività aziendale.
Il comma 8, in particolare, si occupa di ridurre l'ambito di applicazione temporale della previgente agevolazione, intervenendo sull'articolo 1, comma 385 ([1]), della legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025), limitando l'applicabilità dell'agevolazione, originariamente prevista per il triennio 2025-2027, al solo anno 2025.
Il comma 9, invece, si occupa di introdurre e disciplinare, per gli anni 2026 e 2027, un nuovo regime di tassazione agevolata sui premi di produttività e sulle somme erogate a titolo di partecipazione agli utili, richiamando espressamente la disciplina di cui all'articolo 1, comma 182, della legge n. 208/2015. Quest'ultima disposizione costituisce il riferimento normativo fondamentale in materia di detassazione dei premi di risultato, avendo stabilito – nella sua formulazione originaria – il regime dell'imposta sostitutiva del 10% entro il limite di 3.000 euro lordi annui per i lavoratori dipendenti del settore privato.
La novità introdotta dal comma 9 consiste in una duplice modifica: da un lato, la riduzione dell'aliquota che si abbassa ulteriormente sino all'1%, in luogo del 10% previsto dalla disciplina ordinaria e del 5% previsto dall'agevolazione dell'anno precedente. Si tratta – come evidente – di un abbattimento significativo del carico fiscale, che porta l'imposizione a un livello simbolico, configurando una sostanziale esenzione fiscale. Sotto diverso profilo, la norma prevede anche un innalzamento del limite quantitativo, in quanto il beneficio si applica entro il limite di 5.000 euro, con un incremento di 2.000 euro rispetto alla soglia ordinaria di 3.000 euro, che era stato confermato anche dall'agevolazione dello scorso anno. Tale ampliamento della platea dei compensi detassabili risponde evidentemente all'esigenza di incentivare forme più consistenti di retribuzione variabile legata ai risultati aziendali.

2. Ambito di applicazione

Per quanto attiene ai requisiti soggettivi, l'agevolazione trova anch'essa applicazione nei confronti dei soli lavoratori dipendenti del settore privato, con inclu-

([1]) Il quale disponeva che «Per i premi e le somme erogati nell'anno 2025, l'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività, di cui all'articolo 1, comma 182, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è ridotta al 5 per cento». Per un approfondimento della precedente agevolazione, si rimanda a F. STAMERRA, *Imposta sostitutiva sui premi di produttività*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II, p. 263.

sione degli enti pubblici economici e dei datori di lavoro che non svolgono attività economica ([2]). Come chiarito anche dalla Corte costituzionale ([3]), peraltro, la limitazione dell'agevolazione ai soli dipendenti privati, con esclusione del pubblico impiego, non integra violazione del principio di eguaglianza *ex* articolo 3 Cost., in quanto la ratio del beneficio è specificamente collegata alla promozione della competitività delle imprese operanti sul mercato e alla produzione di utili, finalità non estendibili al settore pubblico che svolge attività istituzionali, non connotate da obiettivi di competitività aziendale.
Va poi ricordato che, con riferimento alle precedenti agevolazioni, la giurisprudenza di merito aveva avuto modo di precisare che il beneficio spetta anche ai lavoratori somministrati, in applicazione del principio di parità di trattamento sancito dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 81/2015 ([4]).
Dal punto di vista, invece, oggettivo, l'agevolazione si applica a due categorie di emolumenti: i premi di produttività, intesi quali somme erogate in attuazione di accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali, correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili dell'impresa ([5]); la partecipa-

([2]) Come confermato dall'Agenzia delle entrate con la circ. 15 giugno 2016, n. 28/E, riferita alla prima versione dell'incentivo, originariamente prevista dalla legge di bilancio del 2015.
([3]) C. cost. 27 giugno 2017, n. 153, in *GCost*, 2017, n. 4, con nota di V. MASTROIACOVO, *Le "rationes" discriminanti, tra pubblico e privato, della rilevanza fiscale degli incentivi alla produttività nel lavoro*, pp. 1872-1879.
([4]) Così Trib. Torino 27 dicembre 2024, n. 3508, e Trib. Firenze 16 aprile 2025 n. 543, entrambe in *Banca Dati Giurisprudenza di Merito del Ministero di Giustizia*, le quali hanno ribadito che l'articolo 35, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 rimette alla contrattazione collettiva esclusivamente le modalità e i criteri di determinazione e corresponsione dei premi, ma non l'*an* del diritto, che deriva direttamente dalla legge in forza del principio di parità di trattamento retributivo.
([5]) Una delle definizioni legislative più precise era quella fornita dell' art. 2 del d.P.C.M. 22 gennaio 2013, secondo il quale «per retribuzione di produttività si intendono le voci retributive erogate, in esecuzione di contratti, con espresso riferimento ad indicatori quantitativi di produttività/redditività/qualità/efficienza/innovazione o, in alternativa, le voci retributive erogate in esecuzione di contratti che prevedano l'attivazione di almeno una misura in almeno tre delle aree di intervento di seguito indicate: a) ridefinizione dei sistemi di orari e della loro distribuzione con modelli flessibili, anche in rapporto agli investimenti, all'innovazione tecnologica e alla fluttuazione dei mercati finalizzati ad un più efficiente utilizzo delle strutture produttive idoneo a raggiungere gli obiettivi di produttività convenuti mediante una programmazione mensile della quantità e della collocazione oraria della prestazione; b) introduzione di una distribuzione flessibile delle ferie mediante una programmazione aziendale anche non continuativa delle giornate di ferie eccedenti le due settimane; c) adozione di misure volte a rendere compatibile l'impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, per facilitare l'attivazione di strumenti informatici, indispensabili per lo svolgimento delle attività lavorative; d) attivazione di interventi in materia di fungibilità delle mansioni e di integrazione delle competenze, anche funzionali a processi di innovazione tecnologica».

zione agli utili, costituita da somme corrisposte ai lavoratori a titolo di partecipazione ai risultati economici dell'impresa, ai sensi dell'articolo 2102 c.c. ([6]).
Elemento caratterizzante del premio di produttività, confermato anche dalla giurisprudenza Suprema Corte, è la sussistenza di un nesso causale tra la sua erogazione ed il raggiungimento di obiettivi aziendali predeterminati. Esso si colloca nella sfera unilaterale e discrezionale dell'impresa, la quale ha facoltà di determinarne l'ammontare globale, i criteri di attribuzione e i tempi di pagamento in relazione al raggiungimento di prefissati specifici obiettivi, con il solo limite del rispetto dei canoni di oggettività e trasparenza ([7]). Si tratta, peraltro, di un istituto contrattuale strettamente correlato all'iniziativa delle parti sindacali ed alla diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello, in accordo alla ripartizione di competenze risalente al protocollo 23 luglio 1993 ([8]).
I contratti collettivi idonei a prevedere e disciplinare i premi di risultati restano esclusivamente quelli di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, alla luce dell'espresso rinvio all'articolo 1, comma 182, della legge n. 208/2015 e, conseguentemente, al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 25 marzo 2016 ([9]). Per le stesse ragioni, tali contratti collettivi dovranno necessariamente seguire anche la procedura di deposito prevista dall'articolo 14 del medesimo decreto attuativo, unitamente alla dichiarazione di conformità del contratto alle disposizioni del decreto ([10]).

([6]) A mente del quale, «Se le norme corporative o la convenzione non dispongono diversamente, la partecipazione agli utili spettante al prestatore di lavoro è determinata in base agli utili netti dell'impresa, e, per le imprese soggette alla pubblicazione del bilancio, in base agli utili netti risultanti dal bilancio regolarmente approvato e pubblicato». Per un approfondimento, si veda L. GIASANTI, *Art. 2102 c.c.*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, 2020.
([7]) Così recentemente Cass. 22 marzo 2023, n. 8240, in *One Legale*.
([8]) Per un approfondimento, si rimanda a S. BELLOMO, *Retribuzione, produttività e assetti contrattuali a quindici anni dal Protocollo Ciampi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, tomo I, p. 111 ss., cui si aggiunge T. TREU, *Le forme retributive incentivanti*, in *RIDL*, 2010, n. 4, I, p. 637 ss.
([9]) Tale decreto attuativo, infatti, all'art. 1 rimanda espressamente al citato art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 nella definizione dei criteri di misurazione degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione.
([10]) In particolare, l'art. 5 del citato d.m. 25 marzo 2016 dispone che, «Ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 1, commi 182 e 189, della legge, n. 208 del 2015, il deposito di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 151 del 2015 è effettuato entro 30 giorni dalla sottoscrizione dei contratti collettivi aziendali o territoriali, unitamente alla dichiarazione di conformità del contratto alle disposizioni del presente decreto, redatta in conformità al modello di cui all'allegato n. 1. Il modello di dichiarazione è reso disponibile sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – www.lavoro.gov.it e aggiornato con decreto direttoriale».

3. Profili applicativi e coordinamento con la disciplina fiscale generale

L'imposta sostitutiva dell'1% prevista dal comma 9 si applica in luogo dell'Irpef e delle relative addizionali regionali e comunali. Il sostituto d'imposta è tenuto ad operare la ritenuta all'atto del pagamento, con obbligo di rivalsa, secondo le modalità recentemente disciplinate dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 33/2025 (Testo Unico in materia di versamenti e di riscossione).
La fruizione del beneficio sarà subordinata all'obbligo di preventiva comunicazione, secondo le modalità previste dall'articolo 2 del decreto-legge n. 16/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44/2012. Tale disposizione stabilisce che la fruizione di benefici di natura fiscale subordinati all'obbligo di preventiva comunicazione non è preclusa qualora il contribuente abbia i requisiti sostanziali richiesti, effettui la comunicazione entro il termine di presentazione della prima dichiarazione utile e versi contestualmente l'importo pari alla misura minima della sanzione.

4. Considerazioni conclusive

Le disposizioni in esame si inseriscono in una strategia, ormai ben consolidata negli anni, di politica economica volta ad incentivare la produttività aziendale attraverso strumenti di detassazione della retribuzione variabile. La novità più evidente di quest'anno è che la riduzione dell'aliquota all'1% e l'innalzamento del limite a 5.000 euro rappresentano un significativo potenziamento del beneficio fiscale, tale da configurare una sostanziale esenzione. Restano, come sempre, tutti da verificare i reali risultati che tale ulteriore agevolazione potrà conseguire nel corso del periodo di vigenza, fra i quali una maggiore diffusione degli strumenti di partecipazione dei lavoratori ai risultati economici dell'impresa ([11]). Gli ultimi report del Ministero del lavoro confermano il tendenziale – seppur non significativo – aumento della diffusione quantitativa di accordi collettivi che prevedono forme di retribuzione incentivante ([12]), che hanno indotto il legisla-

([11]) Sull'argomento, *ex plurimis*, si rimanda a M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere. Volume Secondo. Scritti sul diritto sindacale*, Giuffrè, 2000, p. 203 ss.; M. BIASI, *Retribuzione di produttività, flessibilità e nuove prospettive partecipative*, in *RIDL*, 2014, n. 2, I, p. 338 ss.; E. GHERA, *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, ivi, 2003, n. 3, I, p. 414 ss.; A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2019, n. 2, I, p. 210 ss.
([12]) Sulla base dell'ultimo report datato 16 febbraio 2026, reperibile sul sito *lavoro.gov.it*, risultano attivi 9.600 contratti, di cui 7.750 si propongono di raggiungere obiettivi di produttività, 6.113 di

tore negli ultimi anni a rinnovare e migliorare l'incentivo fiscale. Appare, pertanto, quantomeno auspicabile il raggiungimento del risultato di una maggiore diffusione della contrattazione di secondo livello che – come osservato ([13]) – rappresenta il primo gradino per la condivisione dei benefici derivanti dalla retribuzione di risultato, riconducibili ad un miglioramento salariale per i lavoratori ed un aumento di produttività per le imprese.

5. Bibliografia

BELLOMO S. (2008), *Retribuzione, produttività e assetti contrattuali a quindici anni dal Protocollo Ciampi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, tomo I

BIASI M. (2014), *Retribuzione di produttività, flessibilità e nuove prospettive partecipative*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 337-372

D'ANTONA M. (2000), *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere. Volume Secondo. Scritti sul diritto sindacale*, Giuffrè

GHERA E. (2003), *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 413-447

LASSANDARI A (2019), *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 210-234

MASTROIACOVO V. (2017), *Le "rationes" discriminanti, tra pubblico e privato, della rilevanza fiscale degli incentivi alla produttività nel lavoro*, in *GCost*, n. 4, pp. 1872-1879

STAMERRA F. (2025), *Imposta sostitutiva sui premi di produttività*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

STOLFA P. (2023), *Il salario di produttività: bilancio attuale e prospettive future*, in V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, ADAPT University Press

TREU T. (2010), *Le forme retributive incentivanti*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 637-692

redditività, 5.370 di qualità, mentre 927 prevedono un piano di partecipazione e 6.443 prevedono misure di welfare aziendale.

([13]) P. STOLFA, *Il salario di produttività: bilancio attuale e prospettive future*, in V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2023, p. 238.

La “detassazione” delle maggiorazioni e indennità per lavoro notturno, festivo e a turni (art. 1, commi 10 e 11)

di Fulvio Cucchisi

Abstract – Il contributo analizza l’art. 1, commi 10 e 11, della l. n. 199/2025 che istituisce un regime fiscale agevolato per le maggiorazioni e le indennità connesse allo svolgimento di prestazioni lavorative caratterizzate da maggiore “gravosità”. Ricostruito il campo di applicazione, l’analisi si sofferma sugli effetti della “detassazione” rispetto al lavoro domenicale nel settore terziario. In particolare, attraverso la ricostruzione della contrattazione collettiva di riferimento, il contributo evidenzia come le disposizioni in commento possano generare un trattamento differenziato tra i lavoratori, ponendosi in contrasto con la *ratio* dichiarata dal legislatore.

Abstract – This paper analyses Art. 1, §§ 10 and 11, of Act No. 199/2025 which establishes a preferential tax regime for bonuses and indemnities to work performed under conditions of ‘strenuousness’. Having reconstructed the scope of application, the analysis focuses on the effects of this ‘tax relief’ with respect to Sunday work within the tertiary sector. In particular, through an examination of the relevant collective bargaining agreements, the paper highlights how the provisions under review may generate differential treatment among workers, potentially conflicting with the legislative intent declared by the lawmaker.

Sommario: 1. La perimetrazione del campo di applicazione del regime fiscale agevolato. – 2. Gli oneri a carico del datore di lavoro e del lavoratore: profili operativi. – 3. L’omessa contemplazione del lavoro domenicale e le ricadute nel settore terziario. – 4. Osservazioni conclusive. – 5. Bibliografia.

1. La perimetrazione del campo di applicazione del regime fiscale agevolato

L'articolo 1, commi 10 e 11, della legge n. 199/2025 istituisce un regime fiscale agevolato con un'aliquota del 15% – sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali – attraverso cui mitigare il prelievo fiscale su specifiche componenti della retribuzione erogate dal datore di lavoro per remunerare la prestazione lavorativa svolta in condizioni connotate da un'intrinseca "penosità", al precipuo fine di «dare un impulso concreto al potere d'acquisto delle famiglie e rilanciare i consumi interni» ([1]) e, indirettamente, incentivare il ricorso a tali modalità di svolgimento della prestazione. In particolare, l'agevolazione fiscale testé citata si applica alle somme corrisposte ai lavoratori dipendenti a titolo di maggiorazioni e/o indennità per lavoro notturno, come definito dal decreto legislativo n. 66/2003 e dai CCNL (articolo 1, comma 10, lettera *a*) ([2]) e per il lavoro prestato nei giorni festivi e di riposo settimanale, come individuati dai CCNL (articolo 1, comma 10, lettera *b*). Infine, rientrano nel campo di applicazione della disposizione le indennità di turno e «ulteriori emolumenti connessi al lavoro a turni previsti dai CCNL» (articolo 1, comma 10, lettera *c*).
Lungi dal riconoscere un beneficio generalizzato e temporalmente indefinito all'intera platea dei prestatori di lavoro subordinato, i commi 10 e 11 perimetrano il campo di applicazione del neo-introdotto regime fiscale agevolato lungo tre linee direttrici che lambiscono il profilo temporale, quello soggettivo e quello oggettivo.
In primo luogo, si tratta di un intervento normativo mirato, i cui effetti sono temporalmente definiti, dal momento che la "detassazione" delle maggiorazioni e indennità individuate dalle lettere *a*, *b* e *c* del comma 10 trova applicazione per il solo periodo d'imposta 2026 ([3]).

([1]) Si veda sul punto la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2026-2028, spec. p. 85.
([2]) L'art. 1, comma 2, lett. *d*, definisce il "periodo notturno" come quello di almeno 7 ore consecutive comprendenti l'intervallo tra la mezzanotte e le 5.00 del mattino. Al contratto collettivo e al contratto individuale è rimesso il compito di individuare il predetto periodo notturno, che potrà essere collocato dalle ore 22.00 (con conclusione alle ore 5.00), dalle ore 23.00 (con conclusione alle ore 6.00) o dalla mezzanotte (con conclusione alle ore 7.00). Inoltre, l'art. 13 del d.lgs. n. 66/2003 stabilisce che il lavoro notturno non può eccedere le 8 ore in media nelle 24 ore, salva l'individuazione da parte dei contratti collettivi, anche aziendali, di un periodo di riferimento più ampio sul quale calcolare come media il suddetto limite.
([3]) Con ciò, peraltro, sollevando le critiche delle parti sociali in sede di audizione. Si veda ad esempio la posizione di Federdistribuzione, richiamata da F. ALIFANO, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro nella manovra 2026: guida ragionata alle posizioni di istituzioni e parti sociali*, Working Paper ADAPT, 2025, n. 14, p. 11.

In secondo luogo, la misura si rivolge ai lavoratori subordinati del solo settore privato, a prescindere dalla tipologia contrattuale con cui sono impiegati. Restano pertanto esclusi dalla platea dei beneficiari i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per i quali il legislatore introduce un'agevolazione fiscale *ad hoc* ([4]) nonché, ai sensi del successivo comma 11, i lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande ([5]) e i lavoratori del comparto del turismo, ivi inclusi gli stabilimenti termali, per i quali l'articolo 1, comma 18, della legge n. 199/2025 introduce un trattamento integrativo speciale per il lavoro notturno e per lo straordinario festivo ([6]).
L'accesso al regime fiscale agevolato introdotto dai commi 10 e 11 è tuttavia consentito ai lavoratori che, nell'anno 2025, hanno dichiarato un reddito di lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro ([7]), circoscrivendo la misura alle fasce medio-basse della popolazione ([8]). Inoltre, l'articolo 1, comma 10, precisa altresì che l'agevolazione trova applicazione entro il tetto massimo di 1.500 euro

([4]) Ai sensi dell'art. 1, comma 237, della l. n. 199/2025, i compensi per il trattamento economico accessorio erogati al personale non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni «sono assoggettati, entro il limite di 800 euro, a una imposta sostitutiva pari al 15%» purché titolari di reddito da lavoro dipendente di importo non superiore a 50.000 euro. Il comma precisa altresì che tale agevolazione non si applica al personale delle Forze di polizia e delle Forze armate destinatario delle agevolazioni previste dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 95/2017.
([5]) Individuati dall'art. 5 della l. n. 287/1991.
([6]) Sul punto si rinvia al contributo di L. SCARANO, *Sul trattamento integrativo speciale per il lavoro straordinario e notturno dei giorni festivi (art. 1, comma 18, l. n. 199/2025)*, in questo volume, *infra*. Previsione, quest'ultima, peraltro già nota all'ordinamento e introdotta dall'art. 39-*bis* del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, e riproposta anche nell'art. 1, commi 395-398, della l. n. 207/2024 su cui, rispettivamente, C. GAROFALO, *Gli incentivi nel "Decreto lavoro"*, in *LG*, 2023, n. 11, e A. CARACCIOLO, *Incentivi per il settore turistico, ricettivo e termale*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II.
([7]) Si veda sul punto la circ. AE 24 febbraio 2026, n. 2/E, che precisa che nella verifica di tale limite reddituale devono essere inclusi «tutti i redditi di lavoro dipendente percepiti dal lavoratore nel periodo d'imposta 2025, anche se derivanti da più rapporti di lavoro».
([8]) Sul punto si vedano le stime del SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *A.S. 1689: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"*, Nota di lettura, 2025, n. 291, p. 8, che evidenzia come «il numero di lavoratori impiegati in settori potenzialmente interessati è di circa 10,3 milioni. Tenendo conto che i soggetti con redditi fino a 40.000 rappresentano il 90% del totale e che soggetti potenzialmente interessati alle maggiorazioni e indennità previste rappresentano il 25% del totale, si stima un numero di lavoratori interessati pari 2,3 milioni». Sulla soglia reddituale fissata a 40.000 euro si veda la posizione critica sostenuta dalla Cisl in sede di audizione (CISL, *Audizione Cisl presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028" (A.S. 1689)*, 2025), richiamata da F. ALIFANO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 12.

annui ([9]), al cui computo non concorrono né i premi di risultato né le somme erogate a titolo di partecipazione agli utili. Tale importo costituisce la franchigia superata la quale torna ad applicarsi il regime di tassazione ordinario ([10]).
Venendo al requisito oggettivo, il comma 11 esclude espressamente dal campo di applicazione dell'imposta sostitutiva i compensi che, «ancorché denominati come maggiorazioni o indennità, sostituiscono in tutto o in parte la retribuzione ordinaria». Si tratta, a ben vedere, di una norma antielusiva con la quale il legislatore intende contrastare il ricorso ad artificiose operazioni di riqualificazione delle componenti ordinarie della retribuzione ([11]), con ciò testimoniando la *voluntas legis* di sostenere (*rectius* incentivare) economicamente quelle modalità di lavoro caratterizzate da una maggiore penosità, sia per quanto riguarda i riflessi sulla salute di chi espleta la prestazione nelle ore generalmente dedicate al riposo sia per quanto attiene alle ricadute sul piano della salvaguardia degli spazi di vita familiare e sociale. Sotto questo profilo, va tuttavia segnalata l'esclusione dal campo di applicazione della "detassazione" prevista dai commi 10 e 11 delle maggiorazioni erogate per il lavoro straordinario e supplementare *tout court*, salvo che si tratti di lavoro straordinario "notturno" o "festivo" ([12]). Tale scelta di campo può forse spiegarsi alla luce del "tradizionale" inquadramento delle misure di "detassazione" dello straordinario introdotte nel passato dal legislatore, intese quale grimaldello attraverso cui incrementare la produttività e migliorare le performance aziendali attraverso l'aumento della quantità delle ore lavorate. Sintomatico era, sul punto, l'articolo 2 del decreto-legge n. 93/2008, convertito dalla legge n. 126/2008, rubricato *Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro*, che aveva istituito un regime fiscale agevolato per le somme corrisposte

([9]) Si veda la circ. AE n. 2/E/2026, cit., che ha precisato che per il beneficio in esame trova applicazione il c.d. principio di cassa allargato. Ne consegue che ai sensi dell'art. 51, comma 1, TUIR si considerano «percepiti nel periodo d'imposta anche le somme e i valori in genere, corrisposti dai datori di lavoro entro il giorno 12 del mese di gennaio del periodo d'imposta successivo a quello cui si riferiscono».
([10]) Si veda ancora la circ. AE n. 2/E/2026, cit., che pone in capo al lavoratore l'onere di comunicare al sostituto d'imposta «l'insussistenza del diritto ad avvalersi del regime sostitutivo nelle ipotesi in cui, nel corso del 2026, abbia intrattenuto altri rapporti di lavoro dipendente e percepito somme già assoggettate a imposta sostitutiva, superando in tal modo il limite di 1.500 euro stabilito dalla norma». In ogni caso, resta fermo che in sede di dichiarazione dei redditi il dipendente «è tenuto a far concorrere al reddito complessivo i redditi che, per qualsiasi motivo, siano stati eventualmente assoggettati a imposta sostitutiva, pur in assenza dei presupposti richiesti dalla legge».
([11]) Sul punto si veda ancora la precisazione fornita dalla circ. AE n. 2/E/2026, cit., ove evidenzia che dalla disciplina in esame sono "interessati" «esclusivamente gli importi "aggiuntivi" collegati agli istituti richiamati [lavoro notturno, festivo/svolto nel giorno di riposo e a turni], ove previsti dal CCNL, rispetto alla retribuzione ordinaria percepita dai lavoratori».
([12]) Su tale aspetto si vedano le posizioni delle parti sociali ricostruite da F. ALIFANO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, pp. 12-13.

a livello aziendale a titolo di straordinario e di lavoro supplementare, oltreché «in relazione a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa» ([13]).

Tornando al perimetro della "detassazione" introdotta dai commi 10 e 11 della legge di bilancio, l'Agenzia delle entrate ha chiarito che vi rientrano altresì le somme previste dai CCNL a titolo di indennità di reperibilità in relazione alle tre tipologie di lavoro individuate dal comma 10 e, al contempo, ha escluso dal relativo campo di applicazione «le somme erogate in base ad accordi territoriali e aziendali» ([14]), così limitando l'operatività del regime fiscale agevolato alle sole voci retributive previste dal contratto collettivo nazionale.

A rimanere insoluta è, invece, la questione relativa all'(eventuale) ancoraggio del beneficio fiscale allo status di "lavoratore notturno" *ex* articolo 1, comma 2, lettera *e*, decreto legislativo n. 66/2003 ([15]). Nonostante il silenzio serbato sul punto dall'Agenzia delle entrate, la *ratio* della norma può individuarsi nella volontà di "premiare" – attraverso il ricorso alla leva fiscale – l'attività lavorativa svolta in condizioni di maggiore gravosità, a prescindere dalla frequenza e dalla quantità con cui essa si verifica. Ne consegue che il regime fiscale agevolato introdotto dai commi 10 e 11 della legge n. 199/2025 dovrebbe ritenersi applicabile a tutti i lavoratori che svolgono la prestazione all'interno del c.d. "periodo notturno", come definito dalla contrattazione collettiva, anche se solo occasionalmente e/o per brevi periodi di tempo, senza che assuma rilievo l'effettiva riconducibilità di costoro all'interno del perimetro della nozione di "lavoratore notturno" ([16]).

([13]) Su cui ampiamente M. MISCIONE, *La detassazione degli straordinari dopo la "Circolare congiunta" del luglio 2008*, in *LG*, 2008, n. 9; V. FERRANTE, *Misure per la competitività e per la riduzione del costo del lavoro*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 111, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, 2008, spec. pp. 419-421; M. PERUZZI, *I paradossi dello straordinario e il controllo individuale nell'era della detassazione*, in B. VENEZIANI, V. BAVARO (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, Cacucci, 2009, p. 255 ss.

([14]) Sul punto si veda la circ. AE n. 2/E/2026, cit.

([15]) Per "lavoratore notturno" si intende colui che «durante il periodo notturno svolga almeno tre ore del suo tempo di lavoro giornaliero impiegato in modo normale» ovvero colui che durante il periodo notturno svolga «almeno una parte del suo orario di lavoro secondo le norme definite dai contratti collettivi di lavoro. In difetto di disciplina collettiva è considerato lavoratore notturno qualsiasi lavoratore che svolga per almeno tre ore lavoro notturno per un minimo di ottanta giorni lavorativi l'anno». Sulla nozione di "lavoratore notturno" si veda la nota INL 26 novembre 2020, n. 1050.

([16]) In passato una questione simile aveva riguardato l'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003 sull'esenzione dall'obbligo di prestare lavoro notturno per alcuni soggetti che manifestavano particolari esigenze familiari o di cura. Si veda sul punto M.G. MATTAROLO, *I tempi di lavoro*, in M. MARTONE (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Contratto e rapporto di lavoro*, Cedam, 2012, tomo I, pp. 683-684.

2. Gli oneri a carico del datore di lavoro e del lavoratore: profili operativi

Per quanto attiene ai profili di carattere più strettamente pratico, l'operatività della "detassazione" testé ricordata non è subordinata alla previa presentazione da parte del lavoratore di una specifica istanza, con la conseguenza che il datore di lavoro, quale sostituto d'imposta, è tenuto ad applicare automaticamente l'aliquota sostitutiva del 15% ([17]). Ciò sempre che il lavoratore non faccia pervenire al datore di lavoro una specifica dichiarazione scritta contenente l'espressa rinunzia a beneficiare di tale agevolazione. Non va, infatti, dimenticato che ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera *a*, TUIR i redditi soggetti a imposta sostitutiva non concorrono alla formazione del reddito complessivo e dunque non rilevano ai fini della determinazione delle detrazioni a esso commisurate *ex* articolo 13 TUIR, cosicché la rinunzia (o meno) al regime fiscale agevolato introdotto dai commi 10 e 11 è rimessa a una valutazione di convenienza economica operata dal singolo lavoratore.
Nell'eventualità in cui il sostituto d'imposta (*id est* il datore di lavoro) chiamato ad applicare l'imposta sostitutiva sia diverso da colui che ha rilasciato la certificazione unica dei redditi (CU) per l'anno precedente – ad esempio, nel caso in cui il lavoratore abbia trovato una nuova occupazione – il comma 11 onera il lavoratore ad attestare per iscritto il possesso del requisito reddituale richiesto dalla norma; onere che evidentemente può essere adempiuto anche attraverso la consegna al nuovo datore di lavoro della CU (o delle CU, in caso di più rapporti) relativa al rapporto di lavoro intrattenuto nel corso del 2025.

3. L'omessa contemplazione del lavoro domenicale e le ricadute nel settore terziario

Ricostruito il campo di applicazione del regime fiscale agevolato introdotto dai commi 10 e 11, non possono essere taciuti alcuni rilievi critici a cui esso va incontro. Fra le voci retributive a cui può applicarsi l'aliquota sostitutiva del 15%, il comma 10, lettera *b*, include le maggiorazioni corrisposte per remunerare non solo il lavoro prestato nei giorni festivi ma anche l'attività espletata nel giorno di riposo settimanale, la cui individuazione è rimessa alla contrattazione collettiva e che, com'è noto, prescinde dalla necessaria coincidenza con la domenica.

([17]) Nel caso in cui il lavoratore percepisca redditi di lavoro dipendente non assoggettati a ritenuta fiscale a causa dell'assenza del sostituto d'imposta (è il caso del lavoratore domestico), la circ. AE n. 2/E/2026, cit., precisa che egli beneficerà della detassazione delle maggiorazioni e delle indennità per lavoro notturno, festivo e per il lavoro a turni nella dichiarazione dei redditi relativa all'anno d'imposta di riferimento.

Sennonché, proprio quest'ultima circostanza conferisce alla norma un rilievo particolare, specie se valutata in relazione al recente dibattito – invero piuttosto ciclico ([18]) – insorto intorno al c.d. "lavoro domenicale" nel settore terziario ([19]). Il tema interessa due dimensioni: da un lato, quella che afferisce alle dinamiche concorrenziali e che vede nell'articolo 11 della legge n. 114/1998, nell'articolo 3 del decreto-legge n. 223/2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248/2006, nell'articolo 35 del decreto-legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011, e, in particolare, nell'articolo 31, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. "decreto salva Italia", convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011) i riferimenti normativi che hanno condotto alla liberalizzazione dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali; dall'altro, si pone la dimensione giuslavoristica, il cui parametro normativo è individuato nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 66/2003, il cui comma 1 dispone che «il periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive» a cui il lavoratore «ha diritto ogni sette giorni» venga «di regola» fatto coincidere con la domenica ([20]). "Regola" – quella della normale coincidenza del riposo settimanale con la domenica – a cui i commi successivi contrappongono non poche eccezioni, fra le quali figura l'attribuzione alla contrattazione collettiva della facoltà «di stabilire previsioni diverse, nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 17, comma 4» ([21]), in guisa che la mancata corrispondenza fra diritto al riposo

([18]) Efficacemente ricostruito dai contributi raccolti in M. COLOMBO, S. NEGRI (a cura di), *Per un confronto aperto sulle chiusure domenicali*, Boll. Spec. ADAPT, 2018, n. 3.

([19]) Il riferimento è alla posizione di Ancc-Coop riassunta da E. NETTI, *Presidente di Ancc-Coop: «Supermercati chiusi la domenica per tagliare i costi»*, in *www.ilsole24ore.com*, 6 gennaio 2026.

([20]) Sulla *ratio* della regola di "derivazione millenaria" del riposo domenicale, qualificato come forma di "tempo libero qualificato" si veda P. ICHINO, *L'orario di lavoro e i riposi. Artt. 2107-2109*, Giuffrè, 1987, spec. p. 154-155.

([21]) L'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003 prevede quali eccezioni alla disciplina di cui al comma 1: «a) le attività di lavoro a turni ogni volta che il lavoratore cambi turno o squadra e non possa usufruire, tra la fine del servizio di un turno o di una squadra e l'inizio del successivo, di periodi di riposo giornaliero o settimanale; b) le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata; c) per il personale che lavora nel settore dei trasporti ferroviari». Il successivo comma 3 stabilisce che il giorno di riposo può essere fissato in un giorno diverso dalla domenica «e può essere attuato mediante turni per il personale interessato a modelli tecnico-organizzativi di turnazione particolare ovvero addetto alle attività aventi le seguenti caratteristiche: a) operazioni industriali per le quali si abbia l'uso di forni a combustione o a energia elettrica per l'esercizio di processi caratterizzati dalla continuità della combustione ed operazioni collegate, nonché attività industriali ad alto assorbimento di energia elettrica ed operazioni collegate; b) attività industriali il cui processo richieda, in tutto o in parte, lo svolgimento continuativo per ragioni tecniche; c) industrie stagionali per le quali si abbiano ragioni di urgenza riguardo alla materia prima o al prodotto dal punto di vista del loro deterioramento e della loro utilizzazione, comprese le industrie che trattano materie prime di facile deperimento ed il cui periodo di lavorazione si svolge in non più di 3 mesi all'anno, ovvero quando nella stessa azienda e con lo stesso personale

settimanale e diritto al riposo domenicale non costituisce affatto ipotesi marginale e straordinaria. Conferme ulteriori emergono dalle modifiche apportate all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 66/2003 da parte del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni dalla legge n. 133/2008 ([22]), a cui si deve l'introduzione del meccanismo della "multiperiodalità" anche per quanto riguarda la fruizione del riposo settimanale, con ciò rafforzando l'orientamento per cui la coincidenza fra la domenica e il riposo costituisce una variabile connessa alle esigenze dell'impresa. Cionondimeno, la giurisprudenza di legittimità non ha mancato di ravvisare ugualmente la maggiore "penosità" della prestazione lavorativa resa di domenica, a prescindere dalla coincidenza o meno con il giorno di riposo settimanale, a causa dei riflessi negativi che essa esplica sulla vita di relazione e sulla personalità del prestatore di lavoro "domenicale", riconoscendo a quest'ultimo il «diritto, anche nell'ipotesi di differimento del riposo settimanale in un giorno diverso, ad essere in ogni caso compensato, per la sua particolare penosità [del lavoro domenicale], con un *quid pluris*» ([23]).
Sotto questo profilo, complice anche l'attualità della questione, è particolarmente significativa la regolamentazione del lavoro domenicale introdotta dalla contrattazione collettiva nel settore terziario. Sul punto il CCNL Terziario, distribuzione e servizi (cod. Cnel H011) e il CCNL Distribuzione moderna organizzata (cod. Cnel H008) – dopo aver individuato nella contrattazione di secondo livello la sede più idonea per regolamentare la materia del lavoro domenicale – distinguono coloro il cui giorno di riposo coincide normalmente con la domenica da quei lavoratori il cui giorno di riposo è individuato in una giornata diversa dalla domenica, riconoscendo a entrambi una maggiorazione del 30% sulla quota oraria della normale retribuzione a fronte della prestazione domenicale resa ([24]).

---

si compiano alcune delle suddette attività con un decorso complessivo di lavorazione superiore a 3 mesi; d) i servizi ed attività il cui funzionamento domenicale corrisponda ad esigenze tecniche ovvero soddisfi interessi rilevanti della collettività ovvero sia di pubblica utilità; e) attività che richiedano l'impiego di impianti e macchinari ad alta intensità di capitali o ad alta tecnologia; e) le attività di cui all'articolo 7 della l. n. 370/1934; g) le attività indicate agli articoli 11, 12 e 13, d.lgs. n. 114/1998, e di cui all'art. 3, l. n. 323/2000».

([22]) Su cui *ex multis* C. GAZZETTA, *Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008. Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Ipsoa, 2009, spec. pp. 569-571.

([23]) Sul punto Cass. 10 dicembre 2024, n. 31712, che specifica che ove tale *quid pluris* non sia previsto dalla contrattazione collettiva, esso «può essere determinato dal giudice e può consistere anche in benefici non necessariamente economici». In senso conforme Cass. 20 settembre 2013, n. 21626; Cass. 7 giugno 2011, n. 12318; Cass. 4 febbraio 2008, n. 2610.

([24]) Art. 153, CCNL Terziario, distribuzione e servizi, e art. 136, CCNL Distribuzione moderna organizzata.

Analogamente anche il CCNL per i dipendenti da aziende dei settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo (cod. Cnel H05Y) conferma tale impostazione, riconoscendo ai lavoratori che godono di un giorno di riposo non coincidente con la domenica un'indennità pari al 10% «della quota oraria della paga base e della contingenza per ciascuna ora di lavoro ordinario effettivo prestato di domenica», precisando l'incumulabilità fra la maggiorazione a tal fine corrisposta e quella erogata a titolo di lavoro festivo ([25]). Peculiare è, invece, il CCNL per i dipendenti da imprese della distribuzione cooperativa (cod. Cnel H016) che, dopo aver richiamato la disciplina prevista dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 66/2003 e aver anch'essa attribuito alla contrattazione aziendale il compito di regolare la materia, precisa che le imprese autorizzate «allo svolgimento dell'attività domenicale dei negozi o degli spacci o magazzini» sono tenute a concedere il riposo settimanale ai propri dipendenti «senza corresponsione di maggiorazione straordinaria per le ore normali di lavoro prestate la domenica» le quali, evidentemente, costituiscono orario normale di lavoro ordinario ([26]).

Complessivamente considerate, le previsioni contrattuali contenute nei CCNL richiamati, a eccezione del CCNL per i dipendenti da imprese della distribuzione cooperativa, testimoniano la presa d'atto delle parti sociali della maggiore penosità del lavoro espletato la domenica, ritenuto meritevole di un trattamento economico *ad hoc*, pur confluendo all'interno della categoria dell'orario di lavoro ordinario. Sennonché, è proprio la riconducibilità del lavoro domenicale all'interno del perimetro dell'orario ordinario di lavoro a mettere in luce il diverso impatto che le previsioni contenute nei commi 10 e 11 della legge di bilancio potranno avere sui lavoratori dipendenti di aziende che applicano i richiamati CCNL e, in particolare, il CCNL Terziario, distribuzione e servizi (cod. Cnel H011) e il CCNL Distribuzione moderna organizzata (cod. Cnel H008), chiamati a svolgere la loro prestazione di domenica ([27]). Fermo restando il riconoscimento di una maggiorazione pari al 30% della retribuzione per ogni ora lavorata, l'applicazione dell'imposta sostitutiva istituita dall'articolo 1, comma 10, lettera *b*, della legge n. 199/2025 riguarderebbe esclusivamente coloro il cui giorno di riposo settimanale coincide con la domenica ([28]). Al contrario, per coloro la cui prestazione domenicale rientra nell'orario ordinario, la maggiorazione del 30% sarebbe assoggettata al regime di tassazione ordinario, ripercuotendosi sul

([25]) Art. 130, CCNL per i dipendenti da aziende dei settori Pubblici esercizi, Ristorazione collettiva e commerciale e Turismo.

([26]) Art. 128, CCNL per i dipendenti da imprese della distribuzione cooperativa.

([27]) Che, stando ai dati consultati dall'archivio dei contratti collettivi presso il Cnel, nel 2025 si applicavano, rispettivamente, a 2.555.539 e 189.411 lavoratori.

([28]) Salva l'ipotesi in cui al lavoratore venga richiesto di svolgere la prestazione lavorativa nel diverso giorno di riposo settimanale riconosciutogli.

"netto" percepito dal lavoratore. A profilarsi è, pertanto, il rischio di una disparità di trattamento in ordine al regime fiscale che si applica all'una e all'altra categoria di lavoratori in relazione al lavoro domenicale, con la conseguenza che il dichiarato fine di «dare un impulso concreto al potere d'acquisto delle famiglie e rilanciare i consumi interni» attraverso la riduzione della pressione fiscale sulle componenti della retribuzione connesse a condizioni di lavoro intrinsecamente penose, finisce per dissolversi nel caso in cui la prestazione resa di domenica non coincida con il giorno di riposo.

4. Osservazioni conclusive

Al di là dei riflessi positivi che l'istituzione del regime fiscale agevolato per le maggiorazioni e le indennità corrisposte per le specifiche causali individuate al comma 10, lettere *a*, *b* e *c*, della legge n. 199/2025 potrà effettivamente spiegare sul *quantum* percepito dal lavoratore, tale misura pare inserirsi all'interno di un più ampio disegno normativo volto a valorizzare il ruolo della contrattazione collettiva quale strumento regolativo delle dinamiche salariali ([29]) e, con specifico riguardo ai commi 10 e 11, quale sede privilegiata entro cui disciplinare le condizioni di lavoro caratterizzate da una particolare penosità.
Sennonché, un nodo critico va ravvisato nel silenzio serbato dal legislatore in ordine al grado di rappresentatività dei soggetti stipulanti i contratti collettivi nazionali che disciplinano e remunerano le tipologie di lavoro individuate dal comma 10, lettere *a*, *b*, *c*, sulle cui maggiorazioni si applica l'imposta sostitutiva del 15% ([30]). La norma si limita infatti a rinviare ai «contratti collettivi nazionali di lavoro», senza operare alcun filtro in ordine ai soggetti firmatari.
Si tratta, a ben vedere, di una questione già sollevata dagli attori della rappresentanza in sede di discussione del disegno di legge ([31]) – seppur con peculiare riguardo al regime fiscale introdotto dal comma 7 relativo alla detassazione degli incrementi retributivi disposti dai rinnovi contrattuali, ma con considerazioni che ben possono essere estese anche a quanto previsto dal comma 10 – i quali

([29]) Cfr. sul punto il comma 7 della legge di bilancio in forza del quale gli incrementi retributivi corrisposti ai dipendenti in attuazione dei rinnovi contrattuali sottoscritti dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026 sono assoggettati a un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali pari al 5%. Per un'approfondita analisi delle implicazioni sottese a tale misura si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *Il regime fiscale agevolato per gli incrementi retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi (art. 1, comma 7, l. n. 199/2025)*, in questo volume, *supra*.
([30]) Si vedano sul punto le considerazioni di M. DALLA SEGA, *Detassazione degli aumenti contrattuali e delle indennità accessorie: nodi operativi, prime risposte e questioni aperte*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 8.
([31]) Le cui posizioni sono state efficacemente riassunte da F. ALIFANO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, pp. 7-8.

non hanno mancato di evidenziare l'opportunità di restringere l'operatività della disposizione *de quo* ai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, al fine di arginare la diffusione di pratiche di *dumping* contrattuale. Soluzione, quest'ultima, invero già nota al legislatore che all'articolo 1, comma 9, della legge n. 199/2025 ([32]) prevede un regime di detassazione riservato ai premi di produttività e alle somme erogate a titolo di partecipazione agli utili di cui all'articolo 1, comma 182, della legge n. 208/2015; somme, queste, corrisposte in esecuzione di contratti aziendali o territoriali *ex* articolo 51, decreto legislativo n. 81/2015, stipulati cioè dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative «o dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria» ([33]).
In conclusione, se il regime fiscale introdotto dai commi 10 e 11 pare costituire prioritariamente una leva attraverso cui sostenere, come evidenzia la Relazione illustrativa precedentemente rammentata, «il potere d'acquisto delle famiglie e rilanciare i consumi interni», allo stesso tempo le previsioni ivi contenute confermano la centralità del ruolo che la contrattazione collettiva riveste nella regolazione (anche) delle condizioni di lavoro caratterizzate da una maggiore gravosità. Cionondimeno, a segnalarsi è la scelta da parte del legislatore di abdicare dall'opportunità di introdurre una disposizione incentivante attraverso la quale ancorare l'operatività del beneficio fiscale all'applicazione da parte del datore di lavoro di prodotti negoziali sottoscritti dai soggetti più rappresentativi e, per contro, contrastare la diffusione di pratiche di *dumping*.

5. Bibliografia

ALIFANO F., TIRABOSCHI M. (2025), *Il lavoro nella manovra 2026: guida ragionata alle posizioni di istituzioni e parti sociali*, Working Paper ADAPT, n. 14

ALLAMPRESE A. (2009), *Organizzazione dei tempi di lavoro e contrattazione collettiva. I contratti collettivi nazionali di categoria*, in B. VENEZIANI, V. BAVARO (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, Cacucci

CARACCIOLO A. (2025), *Incentivi per il settore turistico, ricettivo e termale*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

CISL (2025), *Audizione Cisl presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione*

([32]) Su cui si veda il contributo di P. STOLFA, *Aliquota ridotta per premi di produttività e partecipazione agli utili*, in questo volume, *supra*.
([33]) Si veda sul punto l'art. 1, comma 187, della l. n. 208/2015.

dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028" (A.S. 1689)

COLOMBO M., NEGRI S. (a cura di) (2018), *Per un confronto aperto sulle chiusure domenicali*, Boll. Spec. ADAPT, n. 3

DALLA SEGA M. (2026), *Detassazione degli aumenti contrattuali e delle indennità accessorie: nodi operativi, prime risposte e questioni aperte*, in *Boll. ADAPT*, n. 8

DELFINO M. (2014), *Il lavoro notturno e a turni fra problemi teorici e questioni applicative*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 50-73

FERRANTE V. (2008), *Misure per la competitività e per la riduzione del costo del lavoro*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 111, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli

GAROFALO C. (2023), *Gli incentivi nel "Decreto lavoro"*, in *LG*, n. 11, pp. 1005-1007

GAZZETTA C. (2009), *Modifiche alla disciplina in materia di orario di lavoro*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008. Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Ipsoa

ICHINO P. (1987), *L'orario di lavoro e i riposi. Artt. 2107-2109*, Giuffrè

LOZITO M. (2017), *Domani è festa, domani si lavora: liberalizzazione e riposi nel commercio*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 503-523

MATTAROLO M.G. (2012), *I tempi di lavoro*, in M. MARTONE (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Contratto e rapporto di lavoro*, Cedam, tomo I

MISCIONE M. (2008), *La detassazione degli straordinari dopo la "Circolare congiunta" del luglio 2008*, in *LG*, n. 9, pp. 897-899

NETTI E. (2026), *Presidente di Ancc-Coop: «Supermercati chiusi la domenica per tagliare i costi»*, in *www.ilsole24ore.com*, 6 gennaio

PERUZZI M. (2009), *I paradossi dello straordinario e il controllo individuale nell'era della detassazione*, in B. VENEZIANI, V. BAVARO (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, Cacucci

RICCI G. (2010), *Il diritto alla limitazione dell'orario di lavoro, ai riposi e alle ferie nella dimensione costituzionale integrata (fra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, n. 79

SCARANO L. (2024), *Saggio sul lavoro festivo*, ADAPT University Press

SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO (2025), *A.S. 1689: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"*, Nota di lettura, n. 291

La partecipazione (agli utili e alla gestione delle imprese) dei lavoratori. Prorogate le agevolazioni fiscali (l. n. 76/2025)

di Francesco Stolfa

Abstract – L'A., premessi alcuni cenni alla vicenda della mancata attuazione dell'art. 46 Cost., ricostruisce le novità introdotte dalla l. n. 76/2025 e le varie forme di partecipazione ivi previste. Concentra però l'analisi sugli istituti e gli incentivi più facilmente utilizzabili nelle piccole e medie imprese ritenendo che, date le caratteristiche del nostro sistema economico, sia in quell'ambito che si gioca l'effettiva attuazione della riforma.

Abstract – After briefly touching upon the failure to implement Art. 46 of the Constitution, the A. outlines the changes introduced by Act No. 76/2025 and the various forms of participation provided for therein. However, he focuses his analysis on the mechanisms and incentives most readily applicable to small and medium-sized enterprises, believing that, given the characteristics of the Italian economic system, it is in this sector that the effective implementation of the reform will be decided.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le forme di partecipazione previste dalla nuova legge. – 2.1. La partecipazione gestionale. – 2.2. La partecipazione economica e finanziaria. – 2.3. La partecipazione organizzativa. – 2.4. La partecipazione consultiva. – 2.5. Il ruolo della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali. – 3. Le difficoltà applicative e il nodo delle PMI. – 4. Bibliografia.

1. Introduzione

L'articolo 46 Cost., nel riconoscere il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, delinea un modello di organizzazione giuridico/economica che sembra trascendere la dimensione tipicamente "capitalistica" dell'impresa e

aprirsi a forme di condivisione dei vantaggi economici e del potere decisionale con alcuni dei suoi principali *stakeholders*, in particolare con coloro che investono in essa non i propri capitali bensì il proprio lavoro. È un tema che poteva assumere una posizione nevralgica all'interno del nostro sistema giuridico, fungendo da punto di intersezione tra la libertà di iniziativa economica privata e le prospettive di democrazia economica nei rapporti produttivi. La storia repubblicana ha evidenziato, tuttavia, una persistente difficoltà nel dare attuazione a questa importante norma costituzionale. Nel corso di questi decenni sia il legislatore che la contrattazione collettiva hanno privilegiato strumenti di partecipazione *debole*, quali l'informazione e la consultazione, evitando di incidere sulla struttura della governance societaria. Si è quindi affermato un approccio prudenziale che ha sostanzialmente salvaguardato la centralità della libertà d'impresa (nonché del potere direttivo e organizzativo dell'imprenditore) nell'ambito della quale la partecipazione assume una dimensione eventuale e procedurale ([1]). Nonostante la sua evidente portata innovativa, tale disposizione è, quindi, rimasta per lungo tempo priva di un'effettiva attuazione, per ragioni di carattere eminentemente politico che non è il caso di esaminare in questa sede.

È in questo scenario che interviene, quasi inaspettata ([2]), la legge n. 76/2025, presentata quale intervento volto a colmare una lacuna storica e che, invece, come evidenziato da gran parte della dottrina e come si vedrà anche *infra*, si risolve in una forma di attuazione attenuata, sostenuta da incentivi quantitativamente e temporalmente limitati, incapace quindi di incidere sugli assetti strutturali della governance d'impresa: qualcuno l'ha definita un'"occasione mancata" ([3]). Essa realizza, in definitiva, una costruzione normativa a "intensità variabile":

([1]) In tal senso C. GENTILE, *La legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese: un'occasione mancata per l'effettiva attuazione dell'art. 46 Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, III. Ivi anche gli ulteriori ampi riferimenti agli interventi normativi precedenti alla l. n. 76/2025. Sul tema della partecipazione dei lavoratori e sulle difficoltà di attuazione dell'art. 46 Cost., cfr. anche S. SCIARRA (a cura di), *Democrazia politica e democrazia industriale. Cogestione, partecipazione, controllo in Italia e in Europa*, De Donato, 1978, pp. 143-151; F. SANTORO-PASSARELLI, *Pluralismo e partecipazione*, in *MGL*, 1983, p. 182 ss.; M. BIAGI, *Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi, Un giurista progettuale*, Giuffrè, 2002, pp. 550-565; L. ZOPPOLI, *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*, in *DRI*, 2010, n. 1, p. 19-35; C. ZOLI, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in *DLM*, 2013, n. 3, p. 577-580; D. GOTTARDI, *La partecipazione dei lavoratori*, in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Quaderno della *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2016, n. 1, pp. 119-128.

([2]) Sulla vicenda parlamentare della legge di iniziativa popolare Cisl si veda la ricostruzione puntuale di M. TIRABOSCHI, *Finalità e oggetto (articolo 1)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal Parlamento il 14 maggio 2025)*, ADAPT University Press, 2025, pp. 3-67.

([3]) C. GENTILE, *op. cit.*, già nel titolo.

introduce, infatti, un sistema articolato di partecipazione, caratterizzato da una strutturale *opzionalità*, nell'ambito del quale la partecipazione è rimessa alla volontà delle parti e resta priva di un meccanismo che ne assicuri, anche solo in prospettiva, la generalizzazione ([4]).
Con la legge di bilancio 2026, all'articolo 1, comma 13, il legislatore si è limitato, poi, a introdurre, rispetto al quadro normativo delineato da questa legge, una semplice proroga a tutto l'anno 2026 delle disposizioni dell'articolo 6, secondo cui i dividendi corrisposti ai lavoratori e derivanti dalle azioni attribuite in sostituzione di premi di risultato, per un importo non superiore a 1.500 euro annui, sono esenti dalle imposte sui redditi per il 50% del loro ammontare.

2. Le forme di partecipazione previste dalla nuova legge

Passiamo quindi ad esaminare più puntualmente gli istituti giuridici chiave attivati in funzione delle diverse tipologie di partecipazione dei lavoratori disciplinate nei capi II, III, IV e V della legge ([5]).

2.1. La partecipazione gestionale

La prima forma disciplinata è quella della "partecipazione gestionale", intesa come «la pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa».
Si tratta di una partecipazione che, come esplicato nel capo II, è di forma indiretta o rappresentativa, poiché avviene tramite l'inserimento di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari dell'impresa: il Consiglio di sorveglianza, per le imprese a governance dualistica e il Consiglio di amministrazione, per le imprese a governance monistica. Da questo punto di vista, si può parlare anche di una partecipazione "interna" o "organica".

([4]) *Ibidem*.
([5]) Il legislatore non ricomprende tutte le dimensioni della partecipazione già regolate da norme di legge ad esempio relativamente ai diritti di informazione e consultazione, ai premi di risultato e al coinvolgimento paritetico dei lavoratori; una raccolta e sistematizzazione della imponente normativa in tema di partecipazione era stata prodotta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2010, attraverso il cosiddetto Codice della partecipazione; di esso, tuttavia, oggi non si trova più traccia sul sito del Ministero. Per una compiuta e completa analisi dei vari istituti, si vedano i vari saggi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.* Cfr. anche L. BOSSOTTO, M. QUINTILIANI, *La partecipazione dei lavoratori entra in azienda, ma resta una scelta volontaria*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 28 maggio 2025; M.P. FERRARI, *Partecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese: in G.U. la L. 76/2025*, ivi, 27 maggio 2025.

Questo tipo di partecipazione è teoricamente destinata ad incidere sulle scelte strategiche o di "governance" dell'impresa, (investimenti, localizzazione, tecnologie, tipi di prodotti, ecc.) e sulla sua stessa titolarità (proprietà, controllo, cessioni e acquisizioni, alleanze e fusioni, successioni). L'intensità di questa variante della partecipazione è quindi potenzialmente elevata; essa predispone un terreno di condivisione delle scelte, considerando il diritto di voto conferito ai componenti degli organi di indirizzo strategico e governo dell'impresa, secondo le disposizioni del Codice civile e statutarie applicabili. L'effettiva intensità di tale partecipazione dipenderà però, ovviamente, innanzitutto dalla natura specifica dell'organo in cui sarà inserita la partecipazione dei lavoratori – se si tratterà di una struttura di controllo e indirizzo generale dell'impresa (il Consiglio di sorveglianza) o piuttosto di una incaricata della gestione esecutiva (il Consiglio di amministrazione) – e, in secondo luogo, dalla rilevanza assegnata ai rappresentanti dei lavoratori in rapporto agli altri componenti degli organi societari, questione demandata ai contratti collettivi e quindi, in definitiva, agli equilibri del sistema di relazioni sindacali così come determinato dai reciproci rapporti di forza; quindi, da un lato, dalla capacità di pressione delle organizzazioni sindacali (oggi notoriamente scarsa) e dal loro effettivo interesse per la materia (sul quale si veda *infra*, § 2) e, dall'altro, dalla disponibilità delle imprese a fare concessioni al riguardo (tradizionalmente poca).

2.2. La partecipazione economica e finanziaria

La "partecipazione economica e finanziaria" è invece «la partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato».
In questo caso, non si tratta quindi – almeno in prima battuta – di una partecipazione che investe il processo decisionale o deliberativo bensì quello economico e finanziario, anche detto "distributivo", relativo cioè alla distribuzione ai lavoratori di quote azionarie, profitti o risultati di produttività e performance dell'impresa.
In particolare, sono disciplinati dagli articoli 5 e 6 della legge la distribuzione degli utili (*profit sharing*) e la partecipazione finanziaria e azionaria (*share ownership*). In entrambi i casi, il coinvolgimento dei lavoratori è in forma diretta, poiché coinvolge direttamente – e non mediante rappresentanze – i lavoratori, i quali partecipano così agli utili e al capitale dell'impresa.
L'intensità della partecipazione economica e finanziaria può essere elevata se il possesso di ogni azione o di altro strumento finanziario, sulla base degli statuti, come previsto all'articolo 2351 c.c., sarà corredato anche dal diritto di voto nelle assemblee. Il peso dei lavoratori azionisti nell'organo assembleare, inoltre, può

aumentare esponenzialmente se essi riusciranno a riunirsi in specifiche associazioni, che ai sensi dell'articolo 141 del Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, in occasione della richiesta di conferimento di deleghe di voto, possono trasmettere raccomandazioni, dichiarazioni o altre indicazioni idonee ad influenzare il voto dei propri associati. Sotto questo profilo, potrebbe assumere un ruolo rilevante anche l'azione sindacale. Ma su tutti questi aspetti la legge tace.
L'articolo 3, comma 3, consente, peraltro, espressamente l'ingresso di un rappresentante dei lavoratori aderenti ai piani di partecipazione finanziaria nel Consiglio di sorveglianza.
Sugli incentivi introdotti per favorire questo tipo di partecipazione si veda *infra*, § 2.

2.3. La partecipazione organizzativa

La legge prevede anche una forma minore o ridotta di partecipazione gestionale, definendola "partecipazione organizzativa", intesa come «il complesso delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa».
Essa fa riferimento alle scelte inerenti alla gestione ordinaria dell'impresa, toccando temi direttamente connessi con l'organizzazione del lavoro, come l'orario, la salute e la sicurezza, gli assetti retributivi, ecc. Il capo IV della legge, che è specificatamente dedicato a tale istituto, fa testualmente riferimento a decisioni relative ai «piani di miglioramento e innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro» tradizionalmente associati alla micro-organizzazione del lavoro, ovvero all'influenza che i lavoratori possono esercitare sulle modalità di esecuzione dei compiti e degli obiettivi loro assegnati (*task discretion* o *work role participation*) nonché sulle scelte connesse a problemi e a miglioramenti del funzionamento di singole unità produttive.
Come nella partecipazione gestionale, anche in quella organizzativa, il coinvolgimento dei lavoratori è in forma mediata, avviene, cioè, secondo quanto disposto nel capo IV, tramite la rappresentanza dei lavoratori e specificatamente in seno a Commissioni composte pariteticamente. Non sono escluse neanche forme dirette di partecipazione dei lavoratori. L'intensità partecipativa è limitata alla predisposizione congiunta di mere proposte di piani di miglioramento o innovazione, e appare nettamente attenuata rispetto alla prima formulazione del disegno di legge che, in questo ambito, attribuiva alle Commissioni una vera e propria funzione decisionale sui piani di sviluppo. Si tratta, quindi, in definitiva di una partecipazione meramente consultiva, non dissimile, in definitiva, della tipologia di partecipazione di cui al capo V.

2.4. La partecipazione consultiva

La "partecipazione consultiva" vera e propria è la quarta forma di partecipazione prevista dalla legge; essa «avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere».
Diversamente delle precedenti configurazioni, quest'ultima non allude a uno specifico processo o ambito (gestionale, organizzativo o economico e finanziario) in cui vengano coinvolti i lavoratori o i loro rappresentanti, ma fa riferimento all'intensità della procedura partecipativa che corrisponde, appunto, alla consultazione.
È il caso di segnalare che nei decreti legislativi n. 25/2007 e n. 188/2005 di attuazione rispettivamente delle direttive 2002/14/CE sull'informazione e la consultazione dei lavoratori e 2001/86/CE sulla società europea, la consultazione è descritta non tanto come processo unilaterale, realizzato mediante l'espressione di pareri da parte dei rappresentanti dei lavoratori (dimensione comunque contemplata dalle previsioni di derivazione comunitaria) ma, soprattutto, come interazione biunivoca, attraverso l'apertura di un dialogo e mediante lo scambio di opinioni tra datore di lavoro e rappresentanza dei lavoratori.
Una simile sfumatura della partecipazione consultiva, invece, non emerge esplicitamente dalla definizione proposta all'articolo 2 della legge in commento, anche se, nella procedura di consultazione meglio delineata all'articolo 10, sono previsti tanto la trasmissione di un parere scritto da parte dei rappresentanti dei lavoratori, quanto un riscontro del datore di lavoro, e viene quindi contemplato, nella disciplina specifica, un processo di comunicazione biunivoco.
Nulla si dispone, invece, nemmeno all'interno degli articoli che compongono il capo V, in ordine all'ambito decisionale su cui si concentrerà questa consultazione, in quanto la legge, su questa e altre questioni, rinvia alla contrattazione collettiva.

2.5. Il ruolo della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali

Contratti collettivi ed enti bilaterali sono dunque i soggetti principalmente deputati dalla legge a governare le diverse forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.
Ai contratti collettivi, sono affidate per le seguenti funzioni:

a) disciplinare forme di partecipazione dei lavoratori al Consiglio di sorveglianza di una società per azioni (articolo 3, comma 1), definendone anche le procedure e i criteri per individuare i rappresentanti dei lavoratori (articolo 3, comma 2);

b) prevedere forme di partecipazione al Consiglio di amministrazione e, ove costituito, al comitato per il controllo sulla gestione (articolo 4, comma 1);
c) introdurre i processi di distribuzione degli utili ai lavoratori (articolo 5, comma 1; articolo 6, comma 1);
d) prevedere, tra i lavoratori, i soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa (articolo 8, comma 1);
e) definire la composizione delle Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva (articolo 9, comma 1);
f) introdurre disposizioni di miglior favore rispetto a quelle previste dalla legge (articolo 11).

L'articolo 2, comma 1, lettera *e*, limita espressamente questo ruolo ai «contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria, ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81». La legge, quindi, ripropone l'operazione di selezione ormai ampiamente diffusa nei più recenti interventi legislativi.

Il legislatore – ad eccezione che nell'ambito della partecipazione agli utili, conformemente all'attuale disciplina fiscale e nell'introduzione di figure di riferimento per la partecipazione organizzativa – non esprime una particolare preferenza per un determinato livello di contrattazione, rimettendo la possibilità d'intervento sulla materia della partecipazione sia a quella di primo che di secondo livello; con la conseguenza che la contrattazione aziendale resta astrattamente legittimata – salve le regole interne al sistema contrattuale – a prevedere disposizioni migliorative anche rispetto a quelle eventualmente disposte dal CCNL o dal contratto territoriale, posto che la legge fa espressamente «salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti collettivi» (articolo 11).

Resta fermo che la maggiore rappresentatività comparata deve essere verificata tanto sul versante datoriale che sul versante sindacale (eccezion fatta ovviamente per il caso della contrattazione aziendale).

La legge è anche chiara nell'indicare che è il "piano nazionale" la dimensione geografica idonea ad apprezzare il grado di rappresentatività comparata delle associazioni sindacali dei datori e dei lavoratori, limitando alle sole organizzazioni leader in tale ambito il potere di intervento anche a livello aziendale.

Essa affida poi agli «enti bilaterali» il compito (facoltativo) di favorire «forme di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione delle imprese» che occupano meno di 35 dipendenti (si veda l'articolo 8) e anche di finanziare corsi di formazione per i rappresentanti dei lavoratori che prendano parte al Consiglio di sorveglianza, al Consiglio di amministrazione o, nell'ambito della partecipazione organizzativa, alle Commissioni paritetiche.

Anche in questo caso, però, la legge precisa che tali funzioni restano affidate – richiamando l'articolo 2, comma 1, lettera *h*, del decreto legislativo n. 276/2003 – solo a quelli «costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative».

3. Le prevedibili difficoltà applicative e il nodo delle PMI

La legge n. 76/2025, come si è già detto, deriva da un disegno di legge di iniziativa popolare, di fatto promosso da una sola confederazione sindacale, la Cisl, che, in coerenza con la sua tradizionale concezione delle relazioni intersindacali, ha deciso di "rompere gli indugi" e muoversi autonomamente rispetto alle altre due maggiori confederazioni ([6]). E neanche in Parlamento queste, tramite le rappresentanze politiche più vicine, hanno appoggiato il disegno di legge. Tutto ciò – tenendo conto del decisivo ruolo attribuito dalla legge alla contrattazione collettiva – non lascia intravvedere prospettive di facile attuazione della riforma che, nel nostro sistema intersindacale si scontrerà con la tradizionale propensione di Cgil e Uil – al di là delle affermazioni di principio – a privilegiare relazioni di tipo "conflittuale" anziché di tipo "collaborativo". Un atteggiamento, in fondo, a ben vedere, condiviso anche dalle organizzazioni imprenditoriali nostrane ([7]).
Un secondo problema che ha sempre, storicamente condizionato la diffusione di forme di partecipazione economica e gestionale dei lavoratori nel panorama economico italico, è dato dalle ridotte dimensioni delle aziende. Nelle PMI è (apparentemente) più complesso concepire una cessione dei poteri o degli utili imprenditoriali ai dipendenti. È quindi proprio nell'ambito delle PMI che si giocherà la vera partita italiana della partecipazione che sarà vinta solo se la legge e la contrattazione collettiva sapranno mettere in campo strumenti adeguati alla realtà delle imprese minori sia nel senso di incidere con la dovuta prudenza sui poteri dell'imprenditore piccolo o medio sia – soprattutto – nel senso di attivare

([6]) Sulla proposta Cisl cfr. E. ALES, *La proposta della Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, in *DRI*, 2023, n. 4, pp. 913-957; M. CORTI, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, ivi, pp. 939-957; T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, ivi, pp. 889-912. Per una rapida ricostruzione dei tanti altri disegni di legge presentati senza esito in Parlamento si veda T. TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, ivi, 2010, n. 1, p. 93-107.
([7]) In generale sull'atteggiamento delle organizzazioni sindacali rispetto al tema della partecipazione, cfr. L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, 2005, n. 107, pp. 1000-1108; P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, ivi, pp. 321-371; P. TOSI, *Lavoro, sindacati e partecipazione nella Costituzione Italiana*, in *ADL*, 2021, n. 1, I, pp. 26-36.

meccanismi incentivanti che sappiano interpretare lo specifico momento contingente del mercato del lavoro.
È quindi il caso di riprendere e approfondire proprio gli strumenti, fra quelli creati dalla legge, che appaiono più praticabili nelle realtà produttive minori: in particolare, la partecipazione agli utili e le forme più semplici di consultazione.
Come si è visto, la legge, all'articolo 5, incentiva ([8]) la distribuzione degli utili ai lavoratori prevedendo, per ora – a seguito della modifica introdotta dalla legge di bilancio – limitatamente a tutto il 2026, una imposta sostitutiva agevolata pari al 10%, alle seguenti condizioni:

- la quota degli utili distribuiti ai lavoratori non deve essere inferiore al 10% degli utili complessivi registrati dall'impresa;
- la distribuzione deve essere effettuata in esecuzione di contratti collettivi aziendali o territoriali "leader" di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015;
- il limite dell'importo complessivo di utili soggetto all'imposta sostitutiva è (temporaneamente) elevato a 5.000 euro lordi (rispetto ai 3.000 ordinariamente previsti);
- i lavoratori beneficiari devono essere titolari di reddito di lavoro dipendente di importo non superiore, nell'anno precedente quello di percezione degli utili, a 80.000 euro.

Per completare il quadro normativo di riferimento, occorre peraltro aggiungere quanto previsto dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 25 marzo 2016 (espressamente richiamato dal comma 188 della legge n. 208/2015, a sua volta richiamato dall'articolo 5 della legge n. 76/2025) che, all'articolo 4, condiziona la possibilità di usufruire dell'imposta sostitutiva agevolata sugli utili distribuiti ai lavoratori al fatto che i contratti collettivi leader «prevedano strumenti e modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro». E aggiunge, al secondo comma che «Non costituiscono strumenti e modalità utili ai fini di cui al comma 1 i gruppi di lavoro di semplice consultazione, addestramento o formazione».
Questo per quanto riguarda le agevolazioni fiscali.
Dal punto di vista contributivo, il comma 189 della legge n. 208/2015, sempre a condizione che vengano introdotte le forme di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro di cui all'articolo 4 del decreto ministeriale 25 marzo 2016, prevede ulteriori agevolazioni e cioè la riduzione di «venti punti percentuali dell'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro per il regime relativo all'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti su una quota delle erogazioni previste dal comma 182 non superiore a 800 euro». Aggiunge, poi, che

([8]) Per una ricostruzione degli incentivi regolati da leggi previgenti, si veda L. NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *DLRI*, 2024, n. 181-182, pp. 1-31.

«sulla medesima quota, non è dovuta alcuna contribuzione a carico del lavoratore».
Per ottenere tali agevolazioni fiscali e contributive l'azienda deve, quindi, predisporre un progetto in cui si preveda la costituzione di organismi paritetici che assicurino in modo permanente la consultazione dei lavoratori, il monitoraggio degli obiettivi da perseguire e delle risorse necessarie nell'organizzazione del lavoro e, mediante rapporti periodici, illustrino le attività svolte e i risultati raggiunti. Il comma 2 del medesimo articolo 4 precisa che non deve trattarsi di consultazioni meramente occasionali e informali.
Ebbene, la partecipazione organizzativa prevista e disciplinata dal capo IV della legge n. 76/2025 pare soddisfare puntualmente tali condizioni. Se l'azienda presenta le necessarie caratteristiche strutturali (e culturali) si potrà anche attivare una più articolata partecipazione consultiva dei lavoratori in merito alle scelte aziendali, secondo le precise regole procedurali di cui all'articolo 10 della legge n. 76/2025. Anche in questo caso, peraltro, è previsto un possibile ruolo degli enti bilaterali.
Tutti i lavoratori coinvolti nelle varie forme di partecipazione hanno inoltre diritto a una specifica formazione a carico del datore di lavoro (10 ore annue retribuite).
Per una corretta definizione e specificazione di tali adempimenti (a parte attendere le circolari applicative ministeriali) occorre comunque tener conto delle norme già esistenti nei contratti collettivi nazionali e aziendali che, in molti casi, già prevedono forme di consultazione e partecipazione dei lavoratori che saranno certamente considerate condizioni imprescindibili per la fruizione delle agevolazioni fiscali e contributive sugli utili distribuiti.
Occorre, infine, considerare che il decreto legislativo n. 25/2007, richiamato anche nella normativa innanzi illustrata, prevede due disposizioni da considerare con attenzione:

- l'articolo 6, secondo cui i rappresentanti dei lavoratori inseriti negli organismi paritetici fruiscono, nell'esercizio delle loro funzioni, della stessa protezione e delle stesse garanzie previste per i rappresentanti sindacali dalla normativa vigente (compresi i permessi retribuiti e la tutela *ex* articolo 28, legge n. 300/1970 contro i comportamenti antisindacali);
- l'articolo 7, che sanziona la violazione da parte del datore di lavoro degli obblighi di comunicare le informazioni o procedere alla consultazione così come previste dai contratti collettivi, con la sanzione amministrativa (applicata dall'ITL) del pagamento di una somma da 3.000 a 18.000 euro per ciascuna violazione.

Questi specifici aspetti del quadro normativo, in definitiva, consentirebbero di applicare agevolmente alle PMI almeno questo tipo di strumenti di partecipazione consentendo loro di fruire delle agevolazioni fiscali e contributive sugli utili netti distribuiti ai lavoratori.
Vi sarebbero quindi le condizioni concrete perché almeno queste forme semplificate di partecipazione si possano diffondere nel nostro panorama economico anche nell'ambito delle PMI superando così un tabù che appare ormai anacronistico. Anche perché, a ben vedere, è proprio nelle imprese minori che, superando ataviche diffidenze, è più facile riscontrare o creare relazioni di lavoro di tipo collaborativo e partecipativo e dove un maggior coinvolgimento dei lavoratori nei destini della compagine imprenditoriale può comportare i maggiori benefici reciproci.

4. Bibliografia

ALES E. (2023), *La proposta della Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, in *DRI*, n. 4, pp. 913-957

BIAGI M. (2002), *Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi, Un giurista progettuale*, Giuffrè

BOSSOTTO L., QUINTILIANI M. (2025), *La partecipazione dei lavoratori entra in azienda, ma resta una scelta volontaria*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 28 maggio

CORTI M. (2023), *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, in *DRI*, n. 4, pp. 939-957

FERRARI M.P. (2025), *Partecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese: in G.U. la L. 76/2025*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 27 maggio

GENTILE C. (2025), *La legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese: un'occasione mancata per l'effettiva attuazione dell'art. 46 Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, III, pp. 96-148

GOTTARDI D. (2016), *La partecipazione dei lavoratori*, in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Quaderno della *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 1

NOGLER L. (2024), *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *DLRI*, n. 181-182, pp. 1-31

OLIVELLI P. (2005), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, n. 107, pp. 321-371

SANTORO-PASSARELLI F. (1983), *Pluralismo e partecipazione*, in *MGL*, p. 182 ss.

SCIARRA S. (a cura di) (1978), *Democrazia politica e democrazia industriale. Cogestione, partecipazione, controllo in Italia e in Europa*, De Donato

TIRABOSCHI M. (2025), *Finalità e oggetto (articolo 1)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal Parlamento il 14 maggio 2025)*, ADAPT University Press

TOSI P. (2021), *Lavoro, sindacati e partecipazione nella Costituzione Italiana*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 26-36

TREU T. (2010), *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, in *DRI*, n. 1, p. 93-107

TREU T. (2023), *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *DRI*, n. 4, pp. 889-912

ZOLI C. (2013), *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in *DLM*, n. 3, p. 577-580

ZOPPOLI L. (2005), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, n. 107, pp. 1000-1108

ZOPPOLI L. (2010), *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*, in *DRI*, n. 1, p. 19-35

Buoni pasto elettronici: natura giuridica e nuova soglia di esenzione (art. 1, comma 14)

di Enrico Claudio Schiavone

Abstract – L'innalzamento della soglia di non imponibilità per i buoni pasto elettronici attesta il favore del legislatore per tale prestazione sostitutiva delle somministrazioni di vitto, utilizzata dai datori di lavoro e dalla contrattazione collettiva quale agile strumento a sostegno del potere di acquisto dei lavoratori.

Abstract – The increase in the tax-free threshold for electronic meal vouchers demonstrates the legislator's support for this substitute meal service, used by employers and collective bargaining as a convenient tool to support workers' purchasing power.

Sommario: 1. I buoni pasto: definizione, destinatari e soggetti erogatori. – 1.1. Definizione. – 1.2. Destinatari e soggetti erogatori. – 2. La nuova soglia di esenzione: norma e *ratio*. – 3. Le esenzioni vigenti dopo la legge di bilancio. – 4. Natura giuridica dei buoni pasto e conseguente regolamentazione. – 5. (Non) computabilità dei buoni pasto ai fini della retribuzione feriale. – 6. Bibliografia.

1. I buoni pasto: definizione, destinatari e soggetti erogatori

1.1. Definizione

I buoni pasto integrano il reddito ([1]) dei lavoratori e collaboratori e consistono in prestazioni sostitutive delle somministrazioni di vitto ([2]). Il legislatore ne ha

([1]) Così, L. CARLEO, A. DI ROSA, S. GIZZI, A. ORLANDO, L. TAMMARO, *Remunerazione in natura*, in M. BONOMO *ET AL.* (a cura di), *I sistemi retributivi*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, p. 242.
([2]) In tal modo denominati dal TUIR, art. 51, comma 2, lett. *c*.

fornito una definizione più specifica con il decreto legislativo n. 36/2023, allegato II.17 ([3]), in cui – all'articolo 2, comma 1, lettera *c* – ha precisato che per buono pasto si intende il documento di legittimazione, emesso anche in forma elettronica, che attribuisce 1) al titolare, *ex* articolo 2022 c.c., il diritto ad ottenere il servizio sostitutivo di mensa ([4]) per un importo pari al valore facciale del buono (e solo per l'intero valore facciale) ([5]) e 3) all'esercizio convenzionato il mezzo per provare l'avvenuta prestazione nei confronti della società di emissione.
Come precisato dal (così, al tempo, denominato) Ministero delle finanze, il buono pasto può coesistere con altri sistemi, anche sostitutivi, di somministrazione di vitto (ad esempio, con il servizio di mensa), ma non può essere cumulato con questi nella medesima giornata lavorativa ([6]).

1.2. Destinatari e soggetti erogatori

Poiché i buoni non sono cumulabili ai fini di un'unica transazione oltre il limite di otto, né commercializzabili o convertibili in denaro, ma soprattutto non cedibili ([7]), è fondamentale porre la lente sulla nozione di *titolare*.
Sul punto, il già richiamato allegato II.17 al decreto legislativo n. 36/2023 individua, quali titolari, i lavoratori subordinati a tempo pieno o parziale, anche qualora l'orario di lavoro non preveda una pausa pranzo, nonché coloro i quali abbiano instaurato un rapporto di collaborazione, anche non subordinato, con il

([3]) Contenente la disciplina dei buoni pasto, successivamente all'abrogazione del d.m. Sviluppo economico 7 giugno 2017, n. 122, quest'ultimo emesso in attuazione dell'art. 144, comma 5, d.lgs. n. 50/2016.
([4]) Secondo la definizione offerta dall'art. 2, comma 1, lett. *b*, del medesimo allegato, la somministrazione di alimenti e bevande e la cessione di prodotti alimentari pronti per il consumo.
([5]) Come precisato dall'art. 4, comma 1, lett. *e*, di detto allegato.
([6]) Circ. 23 dicembre 1997, n. 326, § 2.2.3, rubricato *Somministrazioni in mense aziendali e prestazioni sostitutive*: il datore di lavoro è «libero di scegliere la modalità che ritiene più facilmente adottabile in funzione delle proprie esigenze organizzative e dell'attività svolta» e «che possa anche prevedere più sistemi contemporaneamente. Ad esempio, può istituire il servizio di mensa per una categoria di dipendenti, il sistema dei ticket restaurant per un'altra categoria e provvedere all'erogazione di una indennità sostitutiva per un'altra ancora, oppure può istituire il servizio di mensa e nello stesso tempo corrispondere un'indennità sostitutiva o i ticket restaurant ai dipendenti che per esigenze di servizio non possono usufruire del servizio mensa. Tenuto conto del tenore letterale della norma, è, invece, da escludere che lo stesso dipendente, con riferimento alla medesima giornata lavorativa, possa fruire del servizio mensa e utilizzare anche il ticket restaurant o ricevere anche l'indennità sostitutiva del servizio di mensa, fruendo dell'esclusione dalla formazione del reddito».
([7]) Così già disponeva l'art. 4, comma 1, d.i. 7 luglio 2017, n. 122, abrogato dall'art. 226, d.lgs. n. 36/2023, che ne ha confermato il disposto all'allegato II.17.

datore di lavoro che abbia acquistato i buoni pasto al fine di erogare il servizio sostitutivo di mensa.
Il perimetro operativo delineato dalla normativa è stato specificato dalla prassi e, in particolare, dall'Agenzia delle entrate che, nella risposta ad interpello 22 febbraio 2021, n. 123, ha precisato come anche i buoni pasto erogati ai dipendenti che svolgono c.d. lavoro agile non concorrono alla formazione del reddito di lavoro dipendente ([8]).
Il tenore della risposta fornita dall'Agenzia delle entrate affonda le radici nella *ratio* del ridetto regime fiscale di favore, che l'Agenzia – nel citato provvedimento – ha individuato nella «volontà del legislatore di detassare le erogazioni ai dipendenti che si ricollegano alla necessità del datore di lavoro di provvedere alle esigenze alimentari del personale che durante l'orario di lavoro deve consumare il pasto (cfr. risoluzione 30 ottobre 2006, n. 118/E)».
Al fine di fruire legittimamente della franchigia fiscale e contributiva, l'erogazione dei buoni pasto – come ribadito dall'Agenzia delle entrate nella circolare 15 giugno 2016, n. 28/E – deve essere rivolta alla generalità dei dipendenti od a categorie omogenee di essi, pena l'inapplicabilità del regime di esenzione, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo.
Quanto ai soggetti erogatori, sono specificati dall'allegato II.17 del decreto legislativo n. 36/2023, che – all'articolo 3, comma 1 – li individua negli esercenti la somministrazione di alimenti e bevande *ex* legge n. 287/1991; l'attività di mensa aziendale e interaziendale; la vendita al dettaglio, sia in sede fissa che su area pubblica, dei prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare *ex* decreto legislativo n. 114/1998; la vendita al dettaglio nei locali di produzione e nei locali attigui dei prodotti alimentari previa iscrizione all'albo di cui all'articolo 5, primo comma, della legge n. 443/1985; la vendita al dettaglio e la vendita per il consumo sul posto dei prodotti provenienti dai propri fondi effettuata, *ex* articolo 4, commi 1 e 8-*bis*, decreto legislativo n. 228/2001, dagli imprenditori agricoli, dai coltivatori diretti e dalle società semplici esercenti l'attività agricola, iscritti

([8]) Sul punto, nel citato provvedimento, l'Agenzia delle Entrate ha precisato che, «in assenza di disposizioni che limitano l'erogazione, da parte del datore di lavoro, dei buoni pasto in favore dei propri dipendenti, si ritiene che per tali prestazioni sostitutive del servizio di mensa trovi applicazione il regime di parziale imponibilità prevista dalla lettera c) del comma 2 dell'articolo 51 del TUIR, indipendentemente dall'articolazione dell'orario di lavoro e dalle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. Con riferimento al caso in esame, in cui l'Istante riconosce i buoni pasto ai lavoratori agili, si ritiene che gli stessi non concorrano alla formazione del reddito di lavoro dipendente, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, lettera c), del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Tuir). Pertanto, l'istante non sarà tenuto ad operare anche nei confronti dei lavoratori in smart-working, la ritenuta a titolo di acconto Irpef, prevista dall'articolo 23 del d.P.R. n. 600 del 1973, sul valore dei buoni pasto fino a euro».

nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 ss. c.c.; nell'ambito dell'attività di agriturismo di cui alla legge n. 96/2006, la somministrazione di pasti e bevande, costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona, presso la propria azienda; nell'ambito dell'attività di ittiturismo, la somministrazione di pasti costituiti prevalentemente da prodotti derivanti dall'attività di pesca, *ex* articolo 12, comma 1, legge n. 96/2006, da parte di imprenditori ittici; la vendita al dettaglio dei prodotti alimentari, anche trasformati, nei locali adiacenti a quelli di produzione nel caso di soggetti esercenti di produzione industriale.

2. La nuova soglia di esenzione: norma e *ratio*

L'articolo 51, comma 2, lettera *c*, TUIR fissava, nel testo previgente alla legge di bilancio 2026, il limite di esenzione per i buoni pasto cartacei in 4 euro e, per i buoni pasto elettronici, in 8 euro.
La legge n. 199/2025 ha, all'articolo 1, comma 14, aumentato il tetto di esenzione per i soli buoni pasto elettronici, fissando – a tal fine – il valore di 10 euro.
Detto innalzamento, con decorrenza 1° gennaio 2026, si inserisce nel percorso già segnato dalla legge di bilancio 2020, che aveva ridotto la franchigia da 5,29 a 4 euro per i buoni pasto cartacei, innalzandola – per contro – in relazione ai buoni pasto elettronici, da 7 a 8 euro.
L'intento del legislatore è quello, evidentemente, di incentivare l'uso dei buoni pasto in formato digitale, che aumenta la tracciabilità delle operazioni.

3. Le esenzioni vigenti dopo la legge di bilancio

L'articolo 51, comma 2, lettera *c*, nel testo risultante a valle della legge di bilancio 2026, prevede – dunque – le seguenti soglie di esenzione: 1) in relazione alle somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro od in mense organizzate dal datore di lavoro o gestite da terzi, esenzione totale; 2) per i buoni pasto cartacei, fino a 4 euro giornalieri; 3) per i buoni pasto elettronici, fino a 10 euro giornalieri; 4) per le indennità sostitutive per addetti ai cantieri edili, strutture temporanee od unità produttive in zone prive di strutture o servizi di ristorazione, fino a 5,29 euro al giorno.
In virtù della «armonizzazione delle disposizioni fiscali e previdenziali concernenti i redditi di lavoro dipendente» avviata con il decreto legislativo n. 314/1997, la soglia di esenzione riguarda sia il profilo fiscale sia quello contributivo. La somma eccedente i predetti importi sarà, ovviamente, assoggettata – per la stessa ragione –a tassazione ed a contribuzione.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 184, della legge di stabilità 2016 ([9]), l'esonero è applicabile anche ove il buono pasto sia scelto dai lavoratori in sostituzione del premio di risultato soggetto ad imposta sostitutiva Irpef.

4. Natura giuridica dei buoni pasto e conseguente regolamentazione

Tematica dalle rilevanti implicazioni pratiche è quella della natura giuridica dei buoni in esame.
Sciogliere questo nodo significa, infatti, porre le basi per una corretta collocazione (od esclusione) delle somme corrisposte a tale titolo tra le voci della retribuzione.
Sul punto è intervenuto a più riprese il giudice di legittimità che, con orientamento ormai quasi ventennale, ha definito il buono pasto come agevolazione di carattere assistenziale, poiché finalizzata a conciliare esigenze di vita e di lavoro del dipendente.
Nel 2020 ([10]), citando pronunce più risalenti ([11]), la Corte ha definito i buoni pasto «agevolazione di carattere assistenziale collegata al rapporto di lavoro da un nesso meramente occasionale». Nel tempo, tale nozione è stata ancor meglio specificata dalla Suprema Corte, che – confermata la natura assistenziale dell'attribuzione – ha precisato che «nell'ambito dell'organizzazione dell'ambiente di lavoro, è diretta a conciliare le esigenze del servizio con le esigenze quotidiane del dipendente, al fine di garantirne il benessere fisico necessario per proseguire l'attività lavorativa quando l'orario giornaliero corrisponda a quello contrattualmente previsto per fruizione del beneficio» ([12]). Il principio è stato ancora da ultimo confermato dagli Ermellini ([13]).
Così definita la natura dei buoni pasto, soprattutto avuto riguardo alla qualificazione degli stessi come agevolazione di carattere assistenziale e *misura di welfare* ([14]), possono trarsi conseguenti conclusioni.
In primo luogo, non sussiste un diritto soggettivo al buono pasto, tantomeno in relazione all'orario di lavoro, quand'anche il lavoratore abbia diritto alla pausa in

([9]) L. n. 208/2015.
([10]) Cass. ord. 28 luglio 2020, n. 16135.
([11]) *I.e.* Cass. 21 luglio 2008, n. 20087, Cass. 8 agosto 2012, n. 14290, Cass. 14 luglio 2016, n. 14388.
([12]) Cass. ord. 31 luglio 2023, n. 23255.
([13]) Cass. 24 giugno 2025, n. 16938; con riferimento ai lavoratori turnisti, Cass. n. 25525/2025, cit.; Cass. ord. 31 luglio 2024, n. 21440.
([14]) Così S. BAGHIN, *Buoni pasto elettronici: il limite di esenzione fiscale sale a 10 euro*, in www.ipsoa.it, 30 dicembre 2025.

ragione del protrarsi della prestazione oltre la soglia di 6 ore, come previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 66/2003.
In effetti, come già rilevato, i buoni pasto possono essere messi a disposizione dal datore di lavoro/committente con determinazione unilaterale ([15]), in favore di dipendenti a tempo pieno o part time; durante prestazioni rese in modalità agile; in favore di collaboratori coordinati e continuativi, con redditi assimilati a quelli del rapporto di lavoro dipendente ([16]).
Il controvalore di tali erogazioni, nell'ambito delle soglie *ex lege* fissate, potrà fruire della parziale non imponibilità (e, in misura corrispondente, della deducibilità), se destinati alla generalità dei dipendenti o a categorie omogenee di lavoratori, a prescindere dalla retribuzione corrisposta agli stessi. Al contempo, non avendo natura retributiva, né di fringe benefit erogato in natura ([17]), il controvalore non è computabile nelle ulteriori voci retributive quali TFR, tredicesima mensilità, ferie (come si dedurrà anche nel prosieguo).
Un'erogazione effettuata con criterio selettivo, viceversa, fa perdere l'agevolazione fiscale e contributiva. La *ratio* di tale conclusione risiede, evidentemente ([18]), nella necessità di evitare discriminazioni od utilizzi distorsivi di tale strumento, sicché i criteri utilizzati per la loro attribuzione devono essere coerenti, verificabili ed applicati in modo uniforme.
Del resto, il Ministero delle finanze, già con la citata circolare n. 326/1997, aveva precisato, ai fini della qualificazione dei buoni pasto, che trattasi di «componenti che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente» e che «la prestazione in questione debba comunque interessare la generalità dei dipendenti o intere categorie omogenee di essi». Per categorie omogenee si intendono, in questo caso, non solo le consuete categorie codicistiche (dirigenti, quadri, impiegati, operai), ma anche tutti i dipendenti «in possesso di una certa caratteristica, ad esempio il tipo di qualifica, il livello contrattuale, uno stesso stabilimento, ecc.» ([19]).
Il diritto al buono pasto può insorgere come tale quando previsto e regolato dalle disposizioni della contrattazione collettiva ([20]). Da questa è di solito correlato al diritto alla pausa di lavoro, che presuppone un orario di lavoro giornaliero di

([15]) Per Cass. ord. n. 16135/2020, cit., il datore può determinarsi a modificarli unilateralmente, in assenza di vincoli contrattual-collettivi di segno contrario.
([16]) La normativa è applicabile anche a tirocinanti e stagisti; amministratori.
([17]) Risoluzione AE n. 26/e/2010.
([18]) Come osservato anche da L. FURFARO, in *Buoni pasto: funzione e nuova soglia di esenzione*, in *www.mementopiu.it/lavoro*, 5 gennaio 2026.
([19]) In tal senso, M.R. GHEIDO, *Buoni pasto*, in *www.mementopiu.it/lavoro*, 31 dicembre 2025.
([20]) Cass. 21 ottobre 2020, n. 22985; con specifico riferimento al comparto Sanità, art. 29 del CCNL 20 settembre 2001, integrativo del CCNL del 7 aprile 1999, Cass. 24 giugno 2025, n. 16938.

almeno 6 ore in relazione al quale sorge il diritto ad un intervallo non lavorato ([21]), onde recuperare le energie psico fisiche e, solo eventualmente, consumare il pasto ([22]).

5. (Non) computabilità dei buoni pasto ai fini della retribuzione feriale

L'importanza attribuita, nell'ordinamento multilivello, al diritto alle ferie e, soprattutto, all'effettivo godimento delle stesse, impatta il tema degli emolumenti costitutivi della retribuzione normale e, di conseguenza, della retribuzione da corrispondere al lavoratore in relazione al periodo in cui egli fruisca di ferie.
La questione interessa la generalità degli ordinamenti tanto da essere stata trattata – sebbene senza valore precettivo ([23]) – dall'International Labour Organization, che – nella Convenzione sui congedi pagati ([24]) – ha previsto, per quello che qui rileva, che durante il periodo di fruizione delle ferie il lavoratore «deve ricevere, per tutta la durata di detto congedo, almeno la normale o media retribuzione», rimettendo alle competenti autorità nazionali la determinazione del metodo di calcolo di detta retribuzione.
Focalizzando l'attenzione in ambito Unione europea, si deve dare conto degli approdi della Corte di Giustizia, secondo cui la corresponsione di un trattamento retributivo deteriore rispetto alla normale retribuzione (sia con riferimento al *quanto*, sia con riferimento al *quando* ([25]) dell'erogazione retributiva), in occasione delle ferie e rispetto ai periodi di effettiva prestazione del lavoro, potrebbe dissuadere il lavoratore dal godere del periodo di riposo, comprimendone – di conseguenza – il corrispondente diritto (*rectius*, l'effettività del diritto, che ha natura insopprimibile) ([26]), riconosciuto anche dall'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE.

([21]) Cass. 1° marzo 2021, n. 5547.
([22]) Art. 8, comma 1, d.lgs. n. 66/2003; Cass. ord. 31 ottobre 2022, n. 32113.
([23]) Come osservato dalla Cass. 7 aprile 2003, n. 5408.
([24]) Convenzione n. 132 del 24 giugno 1970.
([25]) La Corte di giustizia ha affrontato anche il tema del tempo in cui erogare la retribuzione feriale al lavoratore, giudicando «contrarie al diritto dell'Unione europea anche regole nazionali che consentivano di effettuare il pagamento delle quattro settimane di riposo "mediante versamenti parziali scaglionati nel corrispondente periodo annuale di lavoro e pagati insieme alla retribuzione per il lavoro svolto, e non mediante un versamento per un periodo determinato durante il quale il lavoratore prende effettivamente le ferie"», come osservato da N. ROSSI, *La composizione della retribuzione feriale fra determinazioni contrattuali e indicazioni della giurisprudenza*, in *DRI*, 2025, n. 2, p. 555.
([26]) Sul punto, V. BAVARO, *Il principio di effettività del diritto alle ferie nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *ADL*, 2006, n. 4-5, II.

E, difatti, la Corte di Giustizia – già con la sentenza 16 marzo 2006 ([27]) – ha affermato che, durante il periodo di godimento delle ferie, «deve essere mantenuta la retribuzione», ossia gli elementi della retribuzione legati allo status personale e professionale del lavoratore ([28]).
Detto iter argomentativo è stato confermato dalla Corte nella successiva sentenza 15 settembre 2011 ([29]): «qualsiasi incomodo intrinsecamente collegato all'esecuzione delle mansioni che il lavoratore è tenuto ad espletare in forza del suo contratto di lavoro e che viene compensato tramite un importo pecuniario incluso nel calcolo della retribuzione complessiva del lavoratore […] deve obbligatoriamente essere preso in considerazione ai fini dell'ammontare che spetta al lavoratore durante le sue ferie annuali».
Viene qui in rilievo il capo della citata sentenza del 2006, in cui la Corte di Giustizia asserisce che devono essere esclusi dalla retribuzione feriale «gli elementi della retribuzione complessiva del lavoratore diretti esclusivamente a coprire spese occasionali o accessorie che sopravvengano in occasione dell'espletamento delle mansioni che incombono al lavoratore in ossequio al suo contratto di lavoro» ([30]).
Richiamati, in sintesi, i principi che devono informare il parametro di calcolo della retribuzione feriale, in assenza di una specifica norma sul punto, è necessario esaminare gli approdi giurisprudenziali nazionali.
I buoni pasto, come più volte ribadito dal giudice di legittimità, hanno – in ragione della prestazione ad essi sottesa – natura intrinsecamente occasionale e, come detto, assistenziale.
E, difatti, la Corte di Cassazione ([31]), come già rilevato, ha definito detti emolumenti come «agevolazione di carattere assistenziale collegata al rapporto di lavoro da un nesso meramente occasionale», traendo la conclusione che gli stessi non rientrino «nel trattamento retributivo in senso stretto».
Del pari, con recente provvedimento ([32]), l'assise di legittimità ha confermato che «il diritto alla fruizione del buono pasto non ha natura retributiva ma costituisce una erogazione di carattere assistenziale, collegata al rapporto di lavoro da un nesso meramente occasionale, avente il fine di conciliare le esigenze di servizio con le esigenze quotidiane del lavoratore».

([27]) Cause riunite C-131/04 e C-257/04, *Robinson-Steele*.
([28]) Sintesi operata anche da M. MATTEUCCI, *Buoni pasto, la legge di bilancio modifica il regime fiscale*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 15 gennaio 2026.
([29]) Causa C-155/10, *Williams e a.* c. *British Airways plc*.
([30]) Principio richiamato da App. Napoli 3 marzo 2025, n. 342, in *One Legale*.
([31]) Così Cass. ord. n. 16135/2020, cit.
([32]) Cass. ord. n. 21440/2024, cit.

Questo orientamento è stato ripreso adesivamente, pochi mesi dopo, dalla giurisprudenza di merito (segnatamente, la Corte d'Appello di Napoli) ([33]) che, affrontando il tema del ricalcolo della retribuzione feriale con l'incidenza, tra gli altri, dei buoni pasto, ha ritenuto – con iter argomentativo condiviso anche dalla dottrina ([34]) – che gli stessi non sono qualificabili «elemento di natura retributiva collegato sinallagmaticamente alla prestazione lavorativa», e che sia condivisibile l'orientamento, che la stessa Corte definisce *consolidato*, che esclude i buoni pasto dal novero degli elementi che compongono il trattamento retributivo in senso stretto ([35]) e, dunque, dalla retribuzione spettante per il periodo feriale.

6. Bibliografia

BAGHIN S. (2025), *Buoni pasto elettronici: il limite di esenzione fiscale sale a 10 euro*, in *www.ipsoa.it*, 30 dicembre

BAVARO V. (2006), *Il principio di effettività del diritto alle ferie nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *ADL*, n. 4-5, II, pp. 1341-1348

CARLEO L., DI ROSA A., GIZZI S., ORLANDO A., TAMMARO L. (2023), *Remunerazione in natura*, in M. BONOMO, E.M. D'ONOFRIO, D. FIORI, A. MARESCA, A. ORLANDO (a cura di), *I sistemi retributivi*, Giuffrè Francis Lefebvre

FURFARO L. (2026), *Buoni pasto: funzione e nuova soglia di esenzione*, in *www.mementopiu.it/lavoro*, 5 gennaio

GHEIDO M.R. (2025), *Buoni pasto*, in *www.mementopiu.it/lavoro*, 31 dicembre

MATTEUCCI M. (2026), *Buoni pasto, la legge di bilancio modifica il regime fiscale*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 15 gennaio

([33]) App. Napoli n. 342/2025, cit.

([34]) Sul punto, L. MONTEROSSI, in *Ancora sulla nozione di retribuzione da corrispondere durante il periodo di godimento delle ferie*, in LDE, 2025, n. 2, p. 5: «la sentenza è degna di menzione perché in tale circostanza il Collegio, oltre ad aver confermato la riconducibilità dell'indennità compensativa e di quella perequativa tra gli elementi della retribuzione feriale, si è altresì espresso sui ticket buoni pasto, affermandone l'esclusione della retribuzione "ordinaria" e quindi da quella spettante al lavoratore durante il periodo di ferie. In questo caso, il ragionamento dei giudici è decisamente più agevole e lineare, fondandosi sul consolidato orientamento che esclude dette voci dalla retribuzione normale, atteso che integrano agevolazioni di carattere assistenziale, collegate al rapporto di lavoro da un nesso meramente occasionale».

([35]) In tema, così si pronuncia il Collegio campano: «deve condividersi il consolidato orientamento della Suprema corte che definisce i buoni pasto non come elemento della retribuzione "normale", ma come agevolazione di carattere assistenziale collegata al rapporto di lavoro da un nesso meramente occasionale e li esclude dal novero degli elementi del trattamento retributivo in senso stretto».

MONTEROSSI L. (2025), *Ancora sulla nozione di retribuzione da corrispondere durante il periodo di godimento delle ferie*, in *LDE*, n. 2, pp. 1-10

ROSSI N. (2025), *La composizione della retribuzione feriale fra determinazioni contrattuali e indicazioni della giurisprudenza*, in *DRI*, n. 2, pp. 553-561

Sul trattamento integrativo speciale per il lavoro straordinario e notturno dei giorni festivi (art. 1, comma 18)

di Lorenzo Scarano

Abstract – Il contributo si interroga sulle finalità dichiarate e gli obiettivi perseguiti dal legislatore nel confermare l'esenzione fiscale alle prestazioni di lavoro straordinario e notturno svolte nei giorni festivi dai lavoratori impiegati nel settore turistico, ricettivo e termale.

Abstract – The contribution questions the declared aims and objectives pursued by the legislator in confirming the tax exemption for overtime and night work performed on public holidays by workers employed in the tourism, hospitality and spa sectors.

Sommario: 1. Le finalità dichiarate nell'intervento. – 2. Obiettivi sperati e risultati attesi nella schizofrenia legislativa. – 3. La disciplina della novità normativa. – 4. Aspetti fiscali. – 5. Bibliografia.

1. Le finalità dichiarate nell'intervento

L'*incipit* della disposizione commentata non è nuovo. Anzi, si può forse definire un *refrain*. Vengono infatti utilizzate *ipsissima verba*: «Al fine di garantire la stabilità occupazionale e di sopperire all'eccezionale mancanza di offerta di lavoro nel settore turistico, ricettivo e termale».
Quest'apertura della disposizione c'è nell'articolo 39-*bis* del decreto-legge n. 48/2023 come modificato dalla legge di conversione n. 85/2023, ma anche nell'articolo 1, comma 21, della legge n. 213/2023, ed ora la ritroviamo nell'articolo 1, comma 18, della legge n. 199/2025.
Non è questa la sede per interrogarsi, tantomeno per dare risposte, sulla veridicità dell'affermazione che fonda e giustifica l'intervento normativo.

Sta di fatto che se può esservi una carenza strutturale di personale nel settore turistico, alberghiero e della ristorazione, le eventuali misure economiche e normative e, per utilizzare un termine più pregnante, le strategie di "politica industriale" non dovrebbero essere caratterizzate dalla natura episodica e sicuramente non strutturale di un intervento legislativo di passaggio.
Se la crisi del settore considerato è strutturale e non certo passeggera, ciò lo si deve ad una serie di fattori concausali, che non possono essere slegati dalla natura flessibile – se si vuole, precaria – di gran parte dell'occupazione nell'impresa turistica italiana, in uno ai bassi redditi degli addetti impiegati.
Per restare sempre sulle superficiali valutazioni che riguardano le ricadute sui rapporti di lavoro, forse anche le circostanze di fatto relative alla prospettiva di dover essere impegnati a lavorare nei fine settimana, magari con turnazioni lunghe ed una difficile possibilità di conciliare vita-lavoro (accentuata dall'essere utilizzati al servizio di altre persone che invece sono lontane dal lavoro a godersi le vacanze), costituiscono ragioni che potrebbero rendere meno allettante le occasioni di tale impiego.
Più in generale, la modalità di organizzazione del lavoro ha una sua indubbia rilevanza anche rispetto alle eventuali conseguenze negative che il pubblico potere vuole scongiurare.
Ebbene, questo legislatore ha ritenuto opportuno mitigare gli effetti negativi programmati (anche) per la stagione estiva ormai alle porte con una misura di dettaglio, intervenendo a rendere più vantaggioso in termini (solo) economici il lavoro straordinario e notturno svolto nelle festività infrasettimanali.

2. Obiettivi sperati e risultati attesi nella schizofrenia legislativa

Se il giurista è chiamato ad interpretare la disposizione non può essere esonerato dal verificare gli effetti che la stessa ha all'interno del contesto normativo in cui va ad inserirsi.
Spesso l'analisi porta a risultati poco soddisfacenti e questo è uno di quei casi.
A proposito di festività infrasettimanali, non è possibile non dare conto di come qualche mese prima dell'approvazione della legge di bilancio per il 2026 quello stesso Parlamento, con la legge n. 151/2025, ha reintrodotto la festività di San Francesco d'Assisi nel giorno del 4 ottobre.
Vero è che in quest'anno celebreremo l'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi di domenica, quindi la questione giuridica della disciplina normativa della festività infrasettimanale reintrodotta si porrà dal 2027, ma è ineludibile constatare la schizofrenia legislativa.
È vero che il 4 ottobre non rientra nell'arco temporale in cui viene riproposto il trattamento integrativo speciale per il lavoro straordinario e notturno nei festivi,

ma ciò che accomuna San Francesco ([1]) con le altre festività, invece incluse nel periodo di validità della disposizione, è il riconoscimento di momenti di condivisione di valori extra-economici ed extra-patrimoniali, uno dei quali è la fraternità francescana, in grado di dare senso della festa, che *non è* senza la sospensione della dimensione produttiva del *Chronos* con il *Kairòs* ([2]).
Bene, l'incentivazione del lavoro nei giorni festivi si muove nella direzione esattamente opposta.
Sapevamo anche – ma questa è un'altra occasione – quanto costituisca mero *flatus voci* la "solenne" declamazione contenuta nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 66/2023 («Il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario deve essere contenuto»), un'altra affermazione di principio contraddetta dalla legislazione che regola l'utilizzo delle prestazioni di lavoro straordinario, ulteriormente incentivato dalla novella che si commenta.

3. La disciplina della novità normativa

Prima di esaminare la disciplina dell'istituto occorre interrogarsi sui confini della fattispecie per domandarsi a quali festività intende riferirsi il legislatore ([3]).
A proposito di San Francesco, oltre infatti alle festività infrasettimanali previste dal legislatore nell'elenco di cui agli articoli 1 e 2 della legge n. 260/1949, come recentemente novellati ([4]), vi sono anche i giorni coincidenti con il festeggiamento del patrono del luogo di lavoro. A tal proposito, le modifiche intervenute negli anni Settanta hanno escluso il riconoscimento della festa del Santo Patrono quale giorno di festività settimanale, con le eccezioni contenute nell'appena richiamata legge n. 151/2025 e nel decreto del Presidente della Repubblica n.

([1]) Art. 2, l. n. 151/2025: «1. In occasione della giornata del 4 ottobre di ciascun anno, le scuole, le amministrazioni pubbliche e gli enti del Terzo settore possono favorire l'organizzazione di eventi, di manifestazioni e di celebrazioni che promuovano i principi e gli insegnamenti di San Francesco d'Assisi. 2. Le istituzioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale possono promuovere, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni culturali e religiose, iniziative culturali, sociali ed educative, con particolare riguardo ai temi della pace, della fraternità tra i popoli, dell'inclusione sociale e della tutela dell'ambiente. 3. Le scuole di ogni ordine e grado possono promuovere, nell'ambito della propria autonomia, la realizzazione di attività didattiche e di progetti educativi dedicati alla figura di San Francesco d'Assisi, alla sua storia e ai valori dallo stesso rappresentati».
([2]) L. SCARANO, S. BARBARO, *La fraternità tra il diritto ed il lavoro: dalla poesia delle solennità alla prosa dell'enforcement*, in *VTDL*, 2026, n. 2, p. 459 ss.
([3]) Sul tema, *si licet*, L. SCARANO, *Saggio sul lavoro festivo*, ADAPT University Press, 2024.
([4]) 1° gennaio; 6 gennaio; la Pasqua; il Lunedì dell'Angelo; 25 aprile; 1° maggio; 15 agosto; 4 ottobre; 1° novembre; 8 dicembre; 25 dicembre; 26 dicembre.

792/1985 che, in attuazione dell'intesa tra lo Stato italiano e la Santa Sede, prevede il riconoscimento della festività patronale solo per il Comune di Roma nella giornata del 29 giugno, ricorrenza dei S.S. Pietro e Paolo.
La festa del Santo Patrono, tuttavia, è un giorno solenne fortemente radicato nella tradizione popolare italiana il cui carattere festivo non è riconosciuto dalla legge ma lo si ritrova scorgendo i vari contratti collettivi. Per tale ragione viene considerato dalla giurisprudenza una "festività contrattuale" ([5]), che trova nella consuetudine dei costumi e delle tradizioni dei vari comuni la fonte della propria giuridicità, mitigata però dalla pragmatica esigenza di "evitare i ponti", se è vero che l'articolo 1, comma 24, del decreto-legge n. 138/2011, nel generale intento di dettare misure di stabilizzazione finanziaria, ha previsto che ogni anno entro il 30 novembre, il Consiglio dei Ministri dovrà stabilire il calendario delle feste patronali in modo tale che «cadano il venerdì precedente ovvero il lunedì seguente la prima domenica immediatamente successiva ovvero coincidano con tale domenica».
Lungo una linea di politica del diritto non tanto attenta al contenimento dei costi quanto piuttosto a favorire l'aumento della produzione nazionale, si può invece collocare l'ultimo scarno tassello della disciplina vigente in materia di festività infrasettimanali, quello introdotto con la legge di bilancio del 2025, che si limita nel riferimento ai "giorni festivi", con un'accezione che dovrebbe includere anche le festività contrattuali, come le feste patronali, e non solo quelle legali.
In dette festività e per il periodo dal 1° gennaio al 30 settembre 2026, «ai lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, e ai lavoratori del comparto del turismo, ivi inclusi gli stabilimenti termali, è riconosciuto un trattamento integrativo speciale, che non concorre alla formazione del reddito, pari al 15 per cento delle retribuzioni lorde corrisposte in relazione al lavoro notturno e alle prestazioni di lavoro straordinario, ai sensi del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66».
Bene, l'ambito di applicazione del beneficio è individuato con due rinvii: il primo alla normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi, che fa riferimento ai *soggetti* datori da aggiungere agli imprenditori del settore turistico e termale nella platea dei destinatari della norma; il secondo alle nozioni di lavoro straordinario ([6]) e notturno ([7]) di cui al decreto che disciplina l'orario di lavoro, per individuare l'*oggetto* delle prestazioni a tassazione agevolata (*rectius*: esentata).

([5]) Cass. 23 settembre 1986, n. 5712, in *NGL*, 1986, pp. 167, e in *FI*, 1987, I, pp. 855, con nota di P. LAMBERTUCCI, *La prestazione di lavoro nelle festività infrasettimanali*.
([6]) Sul lavoro straordinario cfr. I. CORSO, *Il lavoro straordinario: una lettura degli attuali orientamenti giurisprudenziali alla luce del d.lgs. n. 66/2003*, in *ADL*, 2011, n. 1, III, p. 197 ss., e E. BARRACO, *Il nuovo lavoro straordinario nel D.Lgs. n. 66/2003*, in *LG*, 2004, n. 8, p. 741 ss.
([7]) Sul punto. M. DELFINO, *Il lavoro notturno e a turni fra problemi teorici e questioni applicative*, in *ADL*, 2014, n. 1, I, p. 50 ss.

Dal punto di vista *soggettivo* il richiamo iniziale è all'elenco delle attività dei pubblici esercizi di somministrazione di beni bevande ([8]) e note sono anche, dal punto di vista *oggettivo*, le definizioni delle prestazioni di lavoro straordinario ([9]) e di quello notturno ([10]) previste nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 66/2023.
Quanto all'individuazione dei datori sarebbe stato più opportuno e dirimente nella selezione dei destinatari l'utilizzo dei codici ATECO in grado di attribuire un dato di oggettività all'attività esercitata dall'imprenditore.
A proposito invece del lavoro notturno, la disciplina di favore andrà coordinata con quella posta dalla contrattazione collettiva di settore (che già prevede particolari incrementi retributivi percentuali per lo straordinario ed il notturno festivo), atteso che proprio nel settore turistico il CCNL Confsal-Sistema Impresa considera "notturno" il lavoro svolto fino alle ore 6.00 (e non solo le prestazioni entro le ore 5.00).
Il 15% del trattamento retributivo corrisposto per tali prestazioni straordinarie e notturne festive ai lavoratori privati che nel periodo d'imposta 2025 possono dichiarare un reddito da lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro è esente da imposizione.
Il trattamento fiscale di favore trova applicazione a tutti i lavoratori subordinati – sempre previa richiesta formulata in tal senso dal dipendente interessato – a

([8]) Questo l'elenco del comma 1 dell'art. 5 richiamato: «a) esercizi di ristorazione, per la somministrazione di pasti e di bevande, comprese quelle aventi un contenuto alcoolico superiore al 21 per cento del volume, e di latte (ristoranti, trattorie, tavole calde, pizzerie, birrerie ed esercizi similari); b) esercizi per la somministrazione di bevande, comprese quelle alcooliche di qualsiasi gradazione, nonché di latte, di dolciumi, compresi i generi di pasticceria e gelateria, e di prodotti di gastronomia (bar, caffè, gelaterie, pasticcerie ed esercizi similari); c) esercizi di cui alle lettere a) e b), in cui la somministrazione di alimenti e di bevande viene effettuata congiuntamente ad attività di trattenimento e svago, in sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari ed esercizi similari; d) esercizi di cui alla lettera b), nei quali è esclusa la somministrazione di bevande alcooliche di qualsiasi gradazione». Ma sono da includere anche, ai sensi del comma 2, gli «esercizi operanti nell'ambito di impianti sportivi, fiere, complessi di attrazione dello spettacolo viaggiante installati con carattere temporaneo nel corso di sagre o fiere, e simili luoghi di convegno, nonché nel corso di manifestazioni sportive o musicali all'aperto».
([9]) Lett. *c* per il lavoro straordinario, vale a dire quello «prestato oltre l'orario normale di lavoro così come definito all'articolo 3», dunque di 40 ore settimanali, salvo diversa previsione della contrattazione collettiva.
([10]) La lett. *d* per "periodo notturno" intende il «periodo di almeno sette ore consecutive comprendenti l'intervallo tra la mezzanotte e le cinque del mattino», con la conseguenza che è da ritenersi lavoro notturno ai sensi di legge quello svolto in tale arco temporale, anche se l'inizio della prestazione è collocato prima delle ore 24 e/o la conclusione della stessa è fissato dopo le ore 5.00.

prescindere dalla tipologia contrattuale, tuttavia, com'è evidente ([11]), limita la platea dei beneficiari escludendo di fatto i lavoratori *part-timers*, non essendo prevista per gli stessi analoga agevolazione per il lavoro supplementare.

4. Aspetti fiscali

Sostanziandosi in un trattamento di favore dal punto di vista fiscale, sono quelli tributari gli aspetti sui quali la disposizione si sofferma in maniera dettagliata.
Dopo apposita attestazione scritta della sussistenza in capo al lavoratore del requisito reddituale per godere del beneficio (e quindi il mancato superamento dell'importo di 40.000 euro nell'anno d'imposta 2025 a titolo di reddito da lavoro dipendente), i commi 20 e 21 delineano le modalità di applicazione dell'esenzione prevedendo che il datore di lavoro, nella qualità di sostituto d'imposta, riconosca il trattamento integrativo speciale provvedendo poi ad indicarlo separatamente nella certificazione unica 2027 per i redditi del 2026 ([12]).
Il datore, sempre nella qualità di sostituto d'imposta, anticipa il relativo importo provvedendo alla compensazione del credito maturato nei confronti dell'Erario – conclude la disposizione – «per effetto dell'erogazione del trattamento integrativo speciale di cui al comma 18 ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241»; tuttavia tale norma è stata abrogata dalle modifiche in vigore dal primo marzo 2026 ed apportate dal decreto-legge n. 200/2025, convertito dalla legge n. 26/2026, al decreto legislativo n. 33/2025.
L'amministrazione finanziaria è intervenuta sugli aspetti legati al trattamento fiscale di alcune voci retributive innovati dall'esaminata legge di bilancio, ma senza occuparsi delle disposizioni in commento. La circolare della Direzione centrale Coordinamento normativo dell'Agenzia delle entrate 24 febbraio 2026, n. 2/E, ha ad oggetto *Novità sulla tassazione degli incrementi retributivi dei rinnovi contrattuali, delle maggiorazioni e delle indennità per lavoro notturno, festivo, nei giorni di riposo settimanale*

([11]) Lo faceva già notare a proposito del precedente legislativo E. MASSI, *Indennità per lavoro notturno e festivo nel turismo: come si applica e quali sono le questioni da risolvere*, in *www.iposa.it*, 11 luglio 2023.
([12]) Il riferimento normativo è all'art. 4, comma 6-*ter*, del regolamento di cui al d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322, che dispone quanto segue: «I soggetti indicati nel comma 1 rilasciano un'apposita certificazione unica anche ai fini dei contributi dovuti all'Istituto nazionale per la previdenza sociale (I.N.P.S.) attestante l'ammontare complessivo delle dette somme e valori, l'ammontare delle ritenute operate, delle detrazioni di imposta effettuate e dei contributi previdenziali e assistenziali, nonché gli altri dati stabiliti con il provvedimento amministrativo di approvazione dello schema di certificazione unica. La certificazione è unica anche ai fini dei contributi dovuti agli altri enti e casse previdenziali. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono stabilite le relative modalità di attuazione. La certificazione unica sostituisce quelle previste ai fini contributivi».

o per i turni, focalizzando l'attenzione proprio dei risvolti tributari della legge n. 199/2025.
Tuttavia, la circolare fornisce indicazioni solo sulla tassazione degli incrementi retributivi, dei rinnovi contrattuali e delle maggiorazioni di cui all'articolo 1, comma 7, della legge di bilancio 2026. Il riferimento è quindi alle misure introdotte al fine di favorire l'adeguamento salariale al costo della vita e rafforzare il legame tra produttività e salario, con la previsione di un'imposta sostitutiva pari al 5% per i lavoratori dipendenti privati, sugli incrementi retributivi, corrisposti nell'anno 2026, in attuazione dei contratti collettivi sottoscritti negli anni 2024, 2025 e 2026. Il testo dell'atto regolamentare interno si occupa anche dei successivi commi 10 e 11 del richiamato articolo 1 che prevedono l'applicazione di un'imposta sostitutiva, con aliquota pari al 15%, alle maggiorazioni e alle indennità per lavoro notturno, festivo, nei giorni di riposo settimanale e alle indennità inerenti al lavoro a turni, fino a un limite massimo del relativo imponibile pari a 1.500 euro, senza però aggiungere alcunché al disposto legislativo sulle prestazioni straordinarie e notturne dei giorni festivi.

5. Bibliografia

BARRACO E. (2004), *Il nuovo lavoro straordinario nel D.Lgs. n. 66/2003*, in *LG*, n. 8, pp. 741-749

CORSO I. (2011), *Il lavoro straordinario: una lettura degli attuali orientamenti giurisprudenziali alla luce del d.lgs. n. 66/2003*, in *ADL*, n. 1, III, pp. 197-217

DELFINO M. (2014), *Il lavoro notturno e a turni fra problemi teorici e questioni applicative*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 50-73

MASSI E. (2023), *Indennità per lavoro notturno e festivo nel turismo: come si applica e quali sono le questioni da risolvere*, in *www.iposa.it*, 11 luglio

SCARANO L. (2024), *Saggio sul lavoro festivo*, ADAPT University Press

SCARANO L., BARBARO S. (2026), *La fraternità tra il diritto ed il lavoro: dalla poesia delle solennità alla prosa dell'enforcement*, in *VTDL*, 2026, n. 2, p. 456 ss.

ISEE e nuove componenti del patrimonio mobiliare: valute estere, criptovalute e rimesse (art. 1, commi 32-34)

di Federica Stamerra

Abstract – L'art. 1, commi 32-34, della l. n. 199/2025 interviene sulla disciplina dell'ISEE, ampliando le componenti del patrimonio mobiliare rilevanti ai fini della valutazione della condizione economica del nucleo familiare. La disposizione include espressamente, tra gli elementi da considerare, le giacenze in valuta all'estero, le criptovalute e le rimesse in denaro, anche effettuate mediante sistemi di *money transfer* o invio di denaro contante non accompagnato. L'intervento risponde all'esigenza di adeguare l'ISEE all'evoluzione delle forme di ricchezza mobiliare e alla crescente mobilità transnazionale e digitale delle disponibilità patrimoniali, ma pone rilevanti problemi applicativi sul piano dell'accertamento, della valorizzazione e della concreta verificabilità delle informazioni dichiarate.

Abstract – Art. 1, §§ 32-34, of Act No. 199/2025 amends the rules governing the ISEE, expanding the movable assets relevant for assessing the economic condition of households. The provision expressly includes foreign currency holdings, cryptocurrencies and cash remittances, including those made through money transfer systems or the transfer abroad of unaccompanied cash. The measure aims to adapt the ISEE to the evolution of movable wealth and to the increasing transnational and digital mobility of assets, while raising significant practical issues concerning assessment, valuation and the actual verifiability of the information declared.

Sommario: 1. Il coordinamento con la disciplina dell'ISEE. – 2. L'ampliamento delle componenti del patrimonio mobiliare. – 3. Attuazione, destinatari e profili applicativi. – 4. Effettività dell'indicatore e criticità di accertamento. – 5. Bibliografia.

1. Il coordinamento con la disciplina dell'ISEE

L'articolo 1, commi 32-34, della legge n. 199/2025 interviene sulla disciplina dell'ISEE mediante una modifica puntuale dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011. La disposizione richiamata individua l'ISEE quale strumento di valutazione della situazione economica dei nuclei familiari ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate e prevede che tale valutazione tenga conto, oltre che del reddito, anche della situazione patrimoniale, mobiliare e immobiliare, con riferimento sia in Italia sia all'estero.
La novella in parola precisa che la situazione patrimoniale rilevante ai fini dell'indicatore comprende anche le giacenze in valuta all'estero, le criptovalute e le rimesse in denaro. L'intervento non modifica, dunque, la struttura complessiva dell'ISEE, né altera il rapporto tra componente reddituale e componente patrimoniale, ampliando tuttavia il perimetro degli elementi patrimoniali che devono concorrere alla rappresentazione della condizione economica del nucleo familiare. Ed infatti, sull'impianto generale dell'ISEE resta centrale il rinvio all'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, e al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159/2013, che costruiscono l'indicatore come sintesi di componenti reddituali e patrimoniali, mobiliari e immobiliari. La modifica introdotta dall'articolo 1, commi 32-34, della legge n. 199/2025 si innesta quindi su tale struttura senza sostituirla, ampliando piuttosto il catalogo delle componenti patrimoniali rilevanti.
Il coordinamento con il regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159/2013 è affidato al comma 33 dell'articolo 1 della normativa in commento, che demanda a un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'adozione delle misure attuative necessarie, con previsione delle modifiche necessarie al regolamento ISEE. In particolare, la fonte attuativa dovrà inserire tra le componenti del patrimonio mobiliare le giacenze in valute, in criptovalute o consistenti in rimesse in denaro all'estero, anche attraverso sistemi di money transfer o di invio all'estero di denaro contante non accompagnato ([1]).
La tecnica normativa prescelta conferma, pertanto, la permanenza dell'impianto regolativo ordinario dell'ISEE, aggiornandone il contenuto rispetto a forme di disponibilità patrimoniale non pienamente riconducibili agli schemi tradizionali

([1]) La formulazione del comma 33 è significativa perché non si limita a richiamare genericamente disponibilità detenute all'estero, ma individua tre aree problematiche distinte: giacenze in valuta, criptovalute e rimesse in denaro. Il dato letterale segnala così l'esigenza di intercettare, oltre ai patrimoni stabilmente detenuti, anche disponibilità mobiliari digitali o trasferite attraverso circuiti non coincidenti con i tradizionali rapporti bancari.

della ricchezza mobiliare. Il legislatore interviene sul dato primario per esplicitare la rilevanza di tali componenti, lasciando alla disciplina attuativa il compito di definirne le modalità di computo, di dichiarazione e di raccordo con la struttura della Dichiarazione sostitutiva unica. In questo senso, la modifica si presenta come un intervento di adeguamento del perimetro patrimoniale dell'indicatore, piuttosto che come una revisione organica del sistema di calcolo dell'ISEE ([2]).

2. L'ampliamento delle componenti del patrimonio mobiliare

La modifica introdotta dai commi in commento assume rilievo soprattutto per la tipologia delle componenti patrimoniali che vengono espressamente ricondotte nell'area di rilevanza dell'ISEE. Il riferimento alle giacenze in valuta all'estero, alle criptovalute e alle rimesse in denaro segnala infatti l'esigenza di aggiornare l'indicatore rispetto a forme di ricchezza mobiliare caratterizzate da una maggiore mobilità, da una minore territorializzazione e, in alcuni casi, da più accentuate difficoltà di tracciamento ([3]).
L'intervento muove dalla constatazione che la capacità economica di un nucleo familiare può essere espressa anche da disponibilità patrimoniali non immediatamente visibili attraverso i canali ordinari di rilevazione.
La ratio della misura può quindi essere individuata nel rafforzamento della capacità selettiva dell'ISEE. Se l'indicatore è destinato a graduare l'accesso alle prestazioni sociali agevolate in funzione della situazione economica effettiva, esso non può limitarsi a considerare le sole forme di patrimonio mobiliare tradizionalmente censite, dovendo piuttosto poter intercettare anche disponibilità patrimoniali nuove o collocate su circuiti meno tracciabili. La funzione selettiva dell'ISEE presuppone che l'indicatore sia idoneo a rappresentare la condizione economica effettiva del nucleo e non solo quella emergente da forme patrimoniali facilmente censibili. In questa prospettiva, l'intervento sui commi 32-34 può

([2]) In questo senso, la disposizione sembra collocarsi nella più ampia tendenza della legge di bilancio 2026 a intervenire sull'ISEE mediante correzioni settoriali e puntuali, più che attraverso una riforma complessiva dell'indicatore. Cfr., per una lettura di insieme delle misure sociali e fiscali della manovra, S. CINIERI, *Guida alle novità della Legge di bilancio 2026,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2026, n. 3, p. 30 ss.; M.R. GHEIDO, *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3, p. 155 ss.
([3]) La relazione tra mobilità della ricchezza e capacità selettiva dell'indicatore è particolarmente evidente nelle componenti considerate dalla norma: le valute estere rinviano alla localizzazione transnazionale delle disponibilità; le criptovalute alla loro digitalizzazione e alla possibile detenzione fuori dai circuiti finanziari ordinari; le rimesse alla circolazione materiale o intermediata del denaro. Il punto non è soltanto l'ampliamento del patrimonio rilevante, ma la capacità dell'ISEE di non essere neutralizzato dall'evoluzione tecnica e geografica delle forme di ricchezza.

essere letto come misura antielusiva in senso lato, perché mira a ridurre gli spazi di disallineamento tra patrimonio effettivo e patrimonio dichiarabile.
La previsione assume particolare significato con riferimento alle criptovalute, che negli ultimi anni sono state progressivamente attratte entro diversi segmenti dell'ordinamento fiscale e finanziario. Anche in questo caso, tuttavia, la questione riguarda sia la qualificazione giuridica dello strumento, sia la sua idoneità a rappresentare una disponibilità patrimoniale economicamente apprezzabile. La scelta di includerle nel patrimonio mobiliare rilevante ai fini ISEE conferma che la misurazione del bisogno sociale non può restare indifferente alla presenza di ricchezze digitali, quando queste siano suscettibili di incidere sulla capacità economica del nucleo ([4]).
L'inclusione delle rimesse in denaro amplia ulteriormente la prospettiva, poiché porta all'interno dell'ISEE anche alcune forme di circolazione della ricchezza. Il richiamo ai sistemi di money transfer e all'invio all'estero di denaro contante non accompagnato mostra la volontà di evitare che la disponibilità patrimoniale possa essere resa meno rilevante attraverso il suo trasferimento materiale o transfrontaliero. In tal modo, la disciplina tende a rafforzare la corrispondenza tra indicatore formale e condizione economica sostanziale, facendo emergere componenti che, pur non sempre stabilizzate in un conto o in un deposito, possono assumere rilievo nella valutazione complessiva della posizione del nucleo familiare. La scelta di includere le rimesse è particolarmente delicata perché sposta l'attenzione dal patrimonio detenuto al flusso di ricchezza. Occorrerà quindi evitare, in sede attuativa, sovrapposizioni tra trasferimenti che esprimono effettiva disponibilità patrimoniale del nucleo e movimentazioni che, pur transitando nella sfera del dichiarante, siano destinate al sostegno di soggetti estranei al nucleo familiare rilevante ai fini ISEE.

3. Attuazione, destinatari e profili applicativi

L'operatività della modifica è subordinata all'adozione del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previsto dal comma 33. Tale decreto dovrà individuare le misure necessarie a dare attuazione all'ampliamento delle componenti patrimoniali rilevanti, assicurando al contempo l'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza

([4]) Il richiamo alle criptovalute si inserisce in una più ampia tendenza dell'ordinamento a ricondurre le cripto-attività entro categorie giuridiche idonee a renderle rilevanti sul piano fiscale, patrimoniale e informativo. Nel contesto dell'ISEE, tuttavia, il problema assume una specificità ulteriore: non si tratta soltanto di qualificare lo strumento, ma di stabilire se e come esso possa essere valorizzato come indice di capacità economica ai fini dell'accesso a prestazioni sociali agevolate.

pubblica e introducendo le modifiche necessarie al regolamento ISEE. Ne deriva un modello di attuazione nel quale la fonte primaria individua le componenti da ricomprendere nell'indicatore, mentre la fonte secondaria è chiamata a definirne le modalità tecniche di dichiarazione, valorizzazione e computo ([5]).

I destinatari della disciplina sono, in primo luogo, i nuclei familiari che presentano la Dichiarazione sostitutiva unica ai fini dell'accesso a prestazioni sociali agevolate. L'inclusione delle nuove componenti patrimoniali incide infatti sulla rappresentazione della situazione economica del nucleo e, di conseguenza, può riflettersi sia sull'accesso alle prestazioni sia sulla misura dei benefici riconosciuti. Accanto ai richiedenti assumono rilievo gli enti erogatori delle prestazioni sociali agevolate, ai quali il comma 34 impone di adottare, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo, gli atti necessari a conformare l'erogazione delle nuove prestazioni al quadro aggiornato.

La previsione di una fase di adeguamento degli enti erogatori risponde all'esigenza di coordinare la modifica dell'indicatore con le discipline settoriali che regolano l'accesso alle singole prestazioni. Il comma 34 precisa, inoltre, che tale adeguamento deve avvenire nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Fino alla conclusione di questa fase restano salve le prestazioni sociali agevolate in corso di erogazione sulla base della disciplina previgente, con una soluzione transitoria volta a evitare effetti immediati su rapporti già instaurati ([6]).

Sul piano operativo, la modifica richiede anzitutto l'adeguamento della struttura della DSU, affinché le nuove componenti possano essere correttamente dichiarate e ricondotte alla posizione patrimoniale del nucleo familiare. Per le giacenze in valuta estera si porrà il problema della conversione e della individuazione del momento rilevante per la valorizzazione; per le criptovalute assumeranno rilievo la determinazione del valore, la titolarità effettiva e l'individuazione dei rapporti o strumenti attraverso cui le disponibilità sono detenute; per le rimesse in denaro sarà necessario precisare quando il flusso rilevi come componente patrimoniale

([5]) Il rinvio al decreto attuativo conferma il carattere necessariamente tecnico della misura: la legge individua le componenti da includere, ma non risolve i problemi di conversione valutaria, determinazione del valore delle cripto-attività, individuazione della titolarità effettiva e qualificazione delle rimesse. Proprio per questo, la portata reale della novella dipenderà in larga misura dalla capacità della disciplina secondaria di tradurre l'inclusione normativa in criteri dichiarativi omogenei.

([6]) Il comma 34 costruisce una fase di adeguamento rivolta agli enti erogatori, chiamati a conformare l'erogazione delle nuove prestazioni entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto attuativo, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati e senza nuovi o maggiori oneri. La salvaguardia delle prestazioni in corso conferma la volontà di evitare effetti retroattivi o destabilizzanti su rapporti già instaurati, ma al tempo stesso rinvia agli enti un delicato compito di coordinamento con le discipline settoriali delle singole prestazioni.

e quali dati possano essere acquisiti attraverso intermediari o sistemi di trasferimento.
L'attuazione della norma presuppone, quindi, un coordinamento stretto tra autodichiarazione, controlli amministrativi e disponibilità di informazioni provenienti da intermediari o banche dati. In mancanza di criteri tecnici omogenei, il rischio è che l'ampliamento del patrimonio rilevante si traduca in adempimenti dichiarativi non uniformi e in difficoltà applicative per gli enti chiamati a valutare le DSU. La fase attuativa assume pertanto un rilievo decisivo, perché dalla qualità delle regole secondarie dipenderà la possibilità di trasformare l'inclusione formale delle nuove componenti in un'effettiva capacità di misurazione della situazione economica del nucleo (7).

4. Effettività dell'indicatore e criticità di accertamento

L'intervento in commento rafforza la completezza dell'ISEE sul piano formale, ma la sua efficacia dipenderà dalla capacità dell'amministrazione di rendere concretamente accertabili, valorizzabili e comparabili componenti patrimoniali che, per loro natura, presentano un elevato grado di mobilità, volatilità e mutevolezza nel valore. Il punto critico, dunque, non è tanto l'inclusione delle nuove componenti in sé, coerente con la funzione selettiva dell'indicatore, quanto piuttosto la possibilità che tale inclusione si traduca in una misurazione effettiva della situazione economica del nucleo familiare.
Un primo profilo problematico riguarda la verificabilità delle informazioni dichiarate. Mentre le componenti patrimoniali tradizionali sono normalmente riconducibili a intermediari finanziari, rapporti bancari o dati già acquisibili dall'amministrazione, le giacenze estere, le criptovalute e talune rimesse possono collocarsi in circuiti meno facilmente controllabili. Ne deriva il rischio che la nuova disciplina produca un ampliamento solo apparente del patrimonio rilevante, se non accompagnato da strumenti idonei a verificare la correttezza delle dichiarazioni rese nella DSU, colpendo per lo più i soggetti che si affidano a mercati sicuri, tracciabili e tassati lasciando fuori dal campo di applicazione le operazioni più opache.

(7) Il profilo attuativo va letto anche alla luce della progressiva centralità della DSU e delle banche dati amministrative nella costruzione dell'ISEE. Per un inquadramento generale della manovra come intervento composito, nel quale misure di sostegno, selettività e vincoli amministrativi si intrecciano, si veda F. ALIFANO, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro nella manovra 2026: guida ragionata alle posizioni di istituzioni e parti sociali*, Working Paper ADAPT, 2025, n. 14. In questa prospettiva, l'effettività della novella non dipende solo dall'ampliamento del patrimonio rilevante, ma dall'infrastruttura informativa che dovrà renderlo verificabile.

Un secondo profilo riguarda la valorizzazione delle componenti patrimoniali. Le criptovalute pongono problemi specifici, legati alla volatilità del valore, alla scelta del momento temporale di riferimento e alla riconducibilità soggettiva delle disponibilità. Analoghe difficoltà possono emergere per le giacenze in valuta estera, rispetto alle quali occorre individuare criteri omogenei di conversione, e per le rimesse in denaro, che devono essere qualificate in modo tale da evitare sovrapposizioni tra flusso finanziario, disponibilità patrimoniale e sostegno economico a soggetti esterni al nucleo.
Vi è poi un problema di uniformità applicativa. L'ampliamento delle componenti rilevanti rischia di produrre effetti differenziati a seconda del grado di tracciabilità delle singole forme di ricchezza. In assenza di criteri chiari, la maggiore completezza dell'indicatore potrebbe tradursi in una diversa intensità dei controlli, con effetti non pienamente coerenti con il principio di parità di trattamento tra richiedenti ([8]).
Infine, la tecnica normativa prescelta lascia alla disciplina attuativa un ruolo determinante. Il legislatore individua le nuove componenti patrimoniali rilevanti, ma rinvia al decreto ministeriale e alla modifica del regolamento ISEE la definizione delle modalità operative. Tale scelta, pur comprensibile in ragione dell'elevato contenuto tecnico della materia, accentua la dipendenza dell'effettiva portata della riforma dalla qualità delle regole secondarie. È in quella sede, infatti, che dovranno essere risolti i problemi relativi alla dichiarazione, al computo, alla valorizzazione e al controllo delle nuove disponibilità patrimoniali. In assenza di criteri chiari, l'inclusione di valute estere, criptovalute e rimesse rischia di restare una clausola di principio; con criteri eccessivamente gravosi, invece, può tradursi in un aggravio dichiarativo sproporzionato per i richiedenti. È in questo equilibrio che si misurerà la concreta riuscita della novella.

5. Bibliografia

ALIFANO F., TIRABOSCHI M. (2025), *Il lavoro nella manovra 2026: guida ragionata alle posizioni di istituzioni e parti sociali*, Working Paper ADAPT, n. 14

CINIERI S. (2026), *Guida alle novità della Legge di bilancio 2026*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 3, pp. 30-54

([8]) La parità di trattamento non dipende soltanto dall'identità delle regole sostanziali, ma anche dall'omogeneità delle condizioni di accertamento. Se le nuove componenti patrimoniali sono verificabili con intensità diversa a seconda dello strumento utilizzato, l'indicatore rischia di misurare non soltanto la capacità economica, ma anche il diverso grado di tracciabilità della ricchezza.

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

Incentivi all'occupazione tra selettività, programmazione finanziaria e valutazione di impatto. Profili ricostruttivi a partire dalla legge di bilancio 2026 (art. 1, commi 153-155)

di Carmela Garofalo

Abstract – Il contributo analizza gli incentivi all'occupazione introdotti dall'art. 1, commi 153-155, della l. n. 199/2025 (legge di bilancio 2026), collocandoli nel più ampio percorso evolutivo della disciplina. L'analisi mostra come le nuove misure si inseriscano in un quadro caratterizzato dalla coesistenza di regimi strutturali e temporanei, dalla crescente rilevanza delle fasi attuative e dal ruolo sempre più incisivo del coordinamento con il diritto dell'Unione europea. Ne emerge un assetto nel quale la prevedibilità del regime applicabile e il coordinamento tra i diversi livelli della disciplina assumono un rilievo determinante per l'effettività delle politiche di incentivazione dell'occupazione.

Abstract – This article examines the employment incentives introduced by Art. 1, §§ 153-155, of Act No. 199/2025 (2026 Budget Act), placing them within the broader evolution of the Italian incentive framework. It shows how the new measures fit into a regulatory landscape characterised by the coexistence of permanent and temporary incentive schemes, the growing significance of implementing measures and the increasingly important role of coordination with European Union law. Against this background, the article argues that the predictability of the applicable legal framework and the coordination among the different regulatory levels have become decisive factors for the effectiveness of employment incentive policies.

Sommario: 1. Premessa. La legge di bilancio 2026 nel processo di trasformazione della leva contributiva. – 2. Le matrici differenziate degli incentivi per giovani, donne e Mezzogiorno. – 2.1. Incentivi e divario generazionale. – 2.2. Incentivi e divario di genere. – 2.3. Incentivi e divario territoriale. – 3. Gli incentivi del decreto coesione: la fase di consolidamento. – 4. Gli incentivi nella legge di bilancio 2026: disciplina

programmatica a bassa autosufficienza precettiva. – 5. La proroga del decreto milleproroghe e la sovrapposizione tra regimi incentivanti. – 6. Osservazioni conclusive. – 7. Bibliografia.

1. Premessa. La legge di bilancio 2026 nel processo di trasformazione della leva contributiva

La disciplina degli incentivi all'occupazione dettata dall'articolo 1, commi 153-155, della legge n. 199/2025 si inserisce nel processo di progressiva trasformazione della leva contributiva che, superata la stagione degli interventi generalizzati del biennio 2015-2016 ([1]), ha assunto una funzione sempre più selettiva, orientata a correggere specifiche asimmetrie del mercato del lavoro di natura generazionale, di genere e territoriale.

Le disposizioni richiamate prevedono un esonero parziale dal versamento dei contributi previdenziali complessivamente dovuti dai datori di lavoro privati, con esclusione dei premi e contributi Inail, in relazione alle assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato effettuate nel 2026 in favore dei giovani, delle lavoratrici svantaggiate e dell'occupazione nella Zona economica speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno. La scelta legislativa si colloca nel solco inaugurato dal decreto-legge n. 60/2024 convertito dalla legge n. 95/2024 (c.d. decreto coesione), del quale riproduce il modello di incentivi temporalmente limitati, subordinati a vincoli di spesa e destinati a divenire operativi soltanto all'esito dell'adozione dei necessari provvedimenti attuativi.

Diversamente da quanto potrebbe far pensare la collocazione della disciplina nella legge di bilancio, quest'ultima non contiene una regolazione completa delle singole misure, ma si limita ad autorizzarne il finanziamento e a delinearne i tratti essenziali, rinviando ad un successivo decreto ministeriale la definizione delle condizioni applicative. Ne deriva una tecnica normativa nella quale la fonte primaria non esaurisce la disciplina dell'incentivo, ma demanda alla fase attuativa la concreta conformazione delle fattispecie agevolative.

L'incompletezza della disciplina si accompagna, inoltre, a un ulteriore profilo di rilievo sistematico. Il riferimento contestuale ai giovani, alle donne e alle assunzioni nella ZES unica non individua una fattispecie incentivante unitaria, ma richiama tre distinti percorsi normativi, sviluppatisi in tempi diversi e in risposta a esigenze differenti. Ciascuna misura conserva una propria autonomia quanto ai presupposti applicativi, alle condizioni di spettanza e ai rapporti con la disciplina unionale degli aiuti di Stato, sicché la comune collocazione nella legge di bilancio

([1]) Cfr. S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2016, n. 292.

non autorizza una lettura unitaria dell'intervento. Si impone, piuttosto, una ricostruzione separata della disciplina di ciascun incentivo, al fine di definirne correttamente l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione e di verificarne le possibili interferenze nel quadro complessivo delle politiche di promozione dell'occupazione.
Per questa ragione, l'esame delle novità introdotte dalla legge di bilancio 2026 richiede una preliminare ricostruzione dell'evoluzione del sistema degli incentivi all'occupazione, dalle misure strutturali in favore delle donne e dei giovani a quelle destinate al Mezzogiorno fino ai più recenti sviluppi normativi, al fine da mettere in luce il progressivo riassetto della disciplina e la formazione di un quadro regolatorio stratificato, nel quale misure strutturali e interventi temporanei convivono in assenza di un disegno unitario.

2. Le matrici differenziate degli incentivi per giovani, donne e Mezzogiorno

Come anticipato in premessa, la scelta della legge di bilancio 2026 di ricondurre, entro una comune cornice normativa, gli incentivi rivolti ai giovani, alle donne e alle assunzioni nella ZES unica non elimina la diversa genealogia dei tre regimi incentivanti, che continuano a riflettere logiche, presupposti e finalità autonome.

2.1. Incentivi e divario generazionale

L'incentivo all'occupazione giovanile trova la propria origine nell'articolo 1, commi 100-108 e 113-115, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) che ha introdotto, in via strutturale, a decorrere dal 2018, un esonero contributivo del 50%, per un massimo di 36 mesi e nel limite di 3.000 euro annui, in favore dei datori di lavoro privati che assumono con contratto a tempo indeterminato o trasformino un contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, lavoratori che non abbiano mai avuto precedenti rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e che al momento dell'assunzione (o trasformazione) non abbiano compiuto 30 anni.
Tale disciplina configura un intervento stabile di riduzione del costo del lavoro a tempo indeterminato, non condizionato da limiti di spesa o da meccanismi autorizzatori e, pertanto, idoneo a operare a regime con un grado fisiologico di prevedibilità. Coerentemente con tale impostazione, il requisito dell'assenza di precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato individua il presupposto sostanziale dell'agevolazione volto a favorire il primo inserimento stabile nel

mercato del lavoro, mentre il requisito anagrafico delimita la platea dei beneficiari senza alterarne la natura strutturale.
La definizione dell'ambito anagrafico ha, tuttavia, conosciuto, sin dalla fase iniziale di applicazione, significative oscillazioni. Il limite fissato transitoriamente al di sotto dei 35 anni per le assunzioni effettuate nel 2018 è stato successivamente ricondotto, a regime, ai lavoratori di età inferiore ai 30 anni, per essere nuovamente elevato nel biennio 2019-2020. Tale alternanza, inscritta entro un quadro formalmente strutturale, rivela come la stessa nozione di "giovane" sia stata oggetto di una stratificazione normativa che ha inciso sul rapporto tra l'incentivo under 30 e le misure under 35 introdotte nelle annualità successive, generando sovrapposizioni e fenomeni di intersezione applicativa che hanno richiesto un costante coordinamento interpretativo.
Al riguardo la prassi amministrativa ha svolto un ruolo determinante nel dare stabilità operativa alla misura. Con la circolare 2 marzo 2018, n. 40, l'Inps ha ricostruito in modo organico i presupposti applicativi dell'esonero, chiarendone gli aspetti maggiormente controversi, con particolare riguardo ai requisiti soggettivi di accesso, agli effetti dei rapporti di lavoro pregressi e ai rapporti con gli altri incentivi all'occupazione. Il successivo intervento della circolare 28 aprile 2020, n. 57, ha, invece, affrontato il coordinamento tra l'incentivo strutturale e le agevolazioni territoriali introdotte dalla legge n. 160/2019, nonché con gli ulteriori esoneri previsti per il Mezzogiorno, ribadendo l'impossibilità di cumulare benefici riferiti alla medesima contribuzione datoriale.
Con il 2021 si apre una fase di maggiore complessità. L'articolo 1, commi 10-15, della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021) ha previsto, limitatamente alle assunzioni e trasformazioni effettuate nel biennio 2021-2022, un esonero integrale dei contributi previdenziali in favore dei giovani under 36, per un periodo di 36 mesi ([2]), subordinandone l'efficacia all'autorizzazione della Commissione europea nell'ambito del *Temporary Framework* ([3]). Si determina così la coesistenza, per la medesima categoria di destinatari, dell'incentivo strutturale introdotto dalla legge n. 205/2017 e di una misura temporanea di maggiore intensità agevolativa.

([2]) Al comma 11 del medesimo articolo è altresì previsto che «L'esonero contributivo di cui al comma 10, ferme restando le condizioni ivi previste, è riconosciuto per un periodo massimo di quarantotto mesi ai datori di lavoro privati che effettuino assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata nelle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna».
([3]) Ai sensi dell'art. 1, comma 18, della legge di bilancio 2021, il beneficio è concesso ai sensi della sezione 3.1 della comunicazione della Commissione europea C(2020)1863 final, del 19 marzo 2020, recante *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, nei limiti e alle condizioni di cui alla medesima comunicazione, ed è altresì subordinato all'autorizzazione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 108, § 3, TFUE.

Tale sovrapposizione ha imposto all'Inps, con la circolare 12 aprile 2021, n. 56, di definire un ordine di prevalenza tra i due benefici, attribuendo prevalenza all'esonero under 36 in ragione della sua maggiore intensità agevolativa e precisando l'impossibilità di cumulare i due regimi sulla stessa contribuzione.
La misura è stata successivamente prorogata per le assunzioni e le trasformazioni effettuate nel 2023 dall'articolo 1, comma 297, della legge n. 197/2022. Dopo la cessazione, al 30 giugno 2022, del *Temporary Framework* pandemico, le autorità italiane hanno notificato il regime alla Commissione europea il 15 marzo 2023 nell'ambito del *Temporary Crisis and Transition Framework*; la decisione C(2023)4061 final del 19 giugno 2023 ne ha autorizzato l'applicazione per gli eventi incentivati realizzati dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2023 ([4]).
Il quadriennio 2018-2023 si chiude così con un incentivo strutturale che conserva la propria architettura di fondo, ma che al tempo stesso è stato costantemente attraversato da interventi temporanei di ampliamento anagrafico o di esonero integrale, da misure territoriali a forte intensità agevolativa e da vincoli derivanti dal diritto unionale, in un intreccio che ha richiesto un continuo lavoro di coordinamento amministrativo e che già evidenzia le tensioni sistemiche poi emerse con gli incentivi under 35 degli anni successivi.

2.2. Incentivi e divario di genere

Diversa è la matrice dell'incentivo donne, il cui nucleo risiede nell'articolo 4, commi 8-11, della legge n. 92/2012 ([5]), disposizione che non introduce un beneficio generalizzato collegato al primo ingresso stabile nel mercato del lavoro

([4]) Su tale disciplina è intervenuto, da ultimo, l'art. 1, comma 860, lett. *a*, della l. n. 199/2025, chiarendo, in via di interpretazione autentica, che dal 1° luglio 2022 l'esonero si applica anche ai datori di lavoro operanti nelle attività degli agenti e intermediari delle assicurazioni individuate dall'allegato XIV. Sul punto si veda la circ. Inps 24 luglio 2026, n. 80, § 1, che ha precisato che la norma di interpretazione autentica riguarda l'intero arco temporale autorizzato, compresa la proroga per il 2023.
([5]) Cfr. circ. Inps 24 luglio 2013, n. 2013; mess. Inps 29 luglio 2013, n. 12212; mess. Inps 20 luglio 2014, n. 6319. L'incentivo consiste in una riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per 18 mesi in caso di assunzione a tempo indeterminato o per 12 mesi in caso di assunzione a tempo determinato che si prolunga fino al diciottesimo mese ove il contratto venga trasformato a tempo indeterminato, in analogia a quanto era previsto dall'art. 8 della l. n. 223/1991, per l'assunzione dei lavoratori collocati in mobilità ed iscritti alle relative liste. Sul tema cfr. M. BROLLO, *Misure per l'occupazione femminile tra tutele e incentivi*, in *LG*, 2013, n. 2; V. FILÌ, *Le tutele e gli incentivi per l'occupazione femminile*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2012; E. PAQUALETTO, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Cedam, 2013; D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, suppl. a *DPL*, 2012, n. 33.

né fondato su un requisito anagrafico, ma configura un meccanismo selettivo costruito sulla condizione di svantaggio occupazionale della lavoratrice, individuata, a seconda delle diverse ipotesi, attraverso la durata della mancanza di impiego regolarmente retribuito, la residenza in aree svantaggiate ovvero l'occupazione in settori caratterizzati da accentuata disparità di genere, come individuati annualmente dai decreti ministeriali emanati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 198/2006 ([6]).

La selettività non rappresenta, pertanto, un elemento sopravvenuto nell'evoluzione della misura, ma ne costituisce il tratto originario, destinato a orientarne stabilmente gli sviluppi successivi.

Coerentemente con tale impostazione, i successivi interventi legislativi, a partire dal potenziamento disposto dall'articolo 1, comma 16, della legge n. 178/2020 ([7]) e dalle successive proroghe ([8]), hanno inciso esclusivamente sull'intensità dell'esonero contributivo, elevandolo sino al 100% entro i limiti consentiti dalla disciplina unionale degli aiuti di Stato, anche emergenziale (*Temporary Framework*).

La medesima linea evolutiva emerge anche sul piano applicativo. Sin dalla circolare 24 luglio 2013, n. 111, l'Inps ha ricostruito in termini sostanzialmente stabili la nozione di «donna priva di impiego regolarmente retribuito», facendo riferimento ai criteri individuati dal decreto del Ministro del lavoro 20 marzo 2013, poi sostituito dal decreto 17 ottobre 2017. Le successive circolari emanate in occasione dei potenziamenti dell'incentivo e, da ultimo, del bonus donne introdotto dal decreto coesione (si veda *infra*) hanno mantenuto ferma tale impostazione, chiarendo che l'ampliamento dell'intensità dell'agevolazione non incide sui requisiti previsti dall'articolo 4 della legge n. 92/2012, che continuano a costituire il fondamento dell'intero regime incentivante ([9]).

L'evoluzione dell'incentivo femminile si distingue, così, da quella dell'incentivo giovanile, poiché, mentre quest'ultimo affida la selettività della misura a un criterio anagrafico, periodicamente rimodulato in funzione delle scelte di politica occupazionale, l'incentivo disciplinato dall'articolo 4 della legge n. 92/2012 continua a fondarsi sulla condizione di svantaggio occupazionale della lavoratrice, rimasta nel tempo il presupposto stabile dell'agevolazione, rispetto al quale i successivi interventi legislativi hanno inciso esclusivamente sull'intensità e sul regime finanziario del beneficio, senza modificarne i presupposti applicativi né la platea dei soggetti destinatari.

([6]) Da ultimo si veda il d.d. Min. lav. 10 novembre 2017.

([7]) Cfr. art. 1, commi 16-19, legge di bilancio per il 2021, nonché circ. Inps 22 febbraio 2021, n. 32, e mess. Inps 5 novembre 2021, n. 3809.

([8]) Cfr. art. 1, comma 298, l. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023); circ. Inps 23 giugno 2023, n. 58.

([9]) Si veda, di recente, la circ. Inps 12 maggio 2025, n. 91, dedicata al bonus donne previsto dal decreto coesione (si veda *infra*).

2.3. Incentivi e divario territoriale

Sul versante territoriale, la ricostruzione delle politiche incentivanti mostra come la dimensione geografica del divario occupazionale abbia assunto un rilievo autonomo a partire dal 2020, quando l'articolo 27 del decreto-legge n. 104/2020, adottato nel contesto dell'emergenza epidemiologica, ha introdotto una misura di fiscalizzazione della contribuzione datoriale riferita ai rapporti di lavoro localizzati nelle Regioni del Mezzogiorno (c.d. Decontribuzione Sud). La disciplina, successivamente prorogata dall'articolo 1, comma 161, della legge n. 178/2020 e programmata sino al 2029 secondo una progressiva riduzione dell'intensità dell'esonero, si collocava nel quadro degli interventi anticiclici finalizzati a contenere gli effetti della crisi sanitaria sulla tenuta dell'occupazione esistente e non presupponeva né l'effettuazione di nuove assunzioni né l'appartenenza del lavoratore a categorie soggettivamente individuate, poiché la selettività dell'aiuto risiedeva esclusivamente nella localizzazione territoriale della prestazione lavorativa. La natura generalizzata dell'esonero, unita all'assenza di requisiti soggettivi, collocava la misura su un piano sistematico distinto rispetto agli incentivi rivolti ai giovani e alle donne, fondati, come visto, su matrici selettive di natura soggettiva ([10]).

Fin dalla sua introduzione, la disciplina della Decontribuzione Sud ha dovuto confrontarsi con il quadro unionale sugli aiuti di Stato, giacché l'attribuzione di un vantaggio economico alle imprese operanti in specifiche Regioni integra una misura riconducibile all'articolo 107 TFUE la cui concessione è subordinata alla preventiva autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, § 3, TFUE.

L'operatività dell'esonero è rimasta, pertanto, legata ai regimi temporanei (*Temporary Framework*) adottati dall'Unione europea dapprima in occasione della pandemia e successivamente della crisi energetica, attraverso autorizzazioni progressivamente rinnovate sino al 31 dicembre 2024, con la precisazione che, per il secondo semestre 2024, la fruizione era limitata ai rapporti di lavoro instaurati entro il 30 giugno 2024 ([11]). La misura ha quindi cessato di operare dal 1° gennaio

([10]) Le circ. Inps 17 luglio 2024, n. 82, 22 ottobre 2020, n. 122, 22 febbraio 2021, n. 33, e 27 luglio 2022, n. 90, hanno coerentemente ricostruito la misura come un abbattimento territoriale generalizzato della contribuzione, privo di selettività soggettiva e destinato a operare entro i limiti del diritto unionale.

([11]) Dopo una prima fase collocata all'interno del regime emergenziale pandemico, la misura è stata ricondotta, a partire dal luglio 2022, nell'ambito della sezione 2.1 della comunicazione C(2022)1890 final del 23 marzo 2022 sul *Temporary Crisis Framework* (TCF), adottato in risposta alla grave perturbazione dell'economia dell'Unione conseguente all'aggressione della Russia contro l'Ucraina. Successivamente è stata prorogata fino al 30 giugno 2024 attraverso la decisione C(2023)9018 final del 15 dicembre 2023. Con decisione C(2024)4512 final del 25 giugno 2024,

2025, nonostante la permanenza del relativo fondamento legislativo interno. Tale esito ha confermato il carattere strutturalmente condizionato dell'intervento e la sua intrinseca natura emergenziale, rivelando l'incapacità della misura di assumere una stabilità sistemica indipendente dal regime straordinario europeo che ne aveva sin lì consentito l'operatività ([12]).

L'articolo1, commi 406-412, della legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025) ha successivamente modificato questa impostazione, sostituendo la fiscalizzazione emergenziale con un intervento destinato alle micro, piccole e medie imprese operanti nelle Regioni del Mezzogiorno (c.d. Decontribuzione Sud PMI) e fondato sul regime *de minimis* di cui al regolamento (UE) 2023/2831 ([13]). In tal modo, la variabile territoriale permane come criterio oggettivo di accesso al beneficio, ma viene ricondotta all'interno di un quadro di compatibilità eurounitaria che consente alle imprese di minori dimensioni di fruire dell'esonero senza preventiva autorizzazione della Commissione, nel rispetto dei massimali del regime *de minimis* e delle regole dell'impresa unica ([14]).

Nel complesso, questa evoluzione normativa evidenzia come la matrice territoriale si sia progressivamente sviluppata a partire da un intervento emergenziale diretto alla conservazione dell'occupazione esistente, per poi essere ricondotta entro il perimetro ordinario degli aiuti regionali. Ne emerge un canale incentivante autonomo, che continua a distinguersi tanto dalle matrici selettive proprie degli incentivi rivolti ai giovani e alle donne, quanto dalla logica promozionale dell'incremento occupazionale.

Proprio per questa ragione, la Decontribuzione Sud, pur rappresentando un antecedente significativo sul piano storico-ricostruttivo, non anticipa la successiva disciplina degli incentivi collegati alla ZES unica per il Mezzogiorno che, come si vedrà nei paragrafi successivi, non si limitano a valorizzare il dato territoriale

---

la Commissione ne ha esteso la validità fino al 31 dicembre 2024, precisando tuttavia che l'aiuto poteva essere concesso esclusivamente per i rapporti di lavoro instaurati entro il 30 giugno 2024. Il Ministero del lavoro ha pertanto chiarito che la decontribuzione non è applicabile alle assunzioni effettuate a partire dal 1° luglio 2024.

([12]) Anche su questo regime la legge di bilancio 2026 è intervenuta in via di interpretazione autentica: l'art. 1, comma 860, lett. *b*, ha chiarito che, dal 1° luglio 2022 e per i periodi di spettanza sino al 31 dicembre 2024, la Decontribuzione Sud si applica anche ai datori di lavoro operanti nelle attività degli agenti e intermediari delle assicurazioni individuate dall'allegato XIV. Sul punto si veda la circ. Inps n. 80/2026, cit., § 1. Per il secondo semestre 2024 resta ferma la limitazione ai rapporti instaurati entro il 30 giugno 2024, secondo la decisione C(2024)4512 *final* e la circ. Inps n. 82/2024, cit.

([13]) Sul tema cfr. A. STOLFA, *La "nuova" decontribuzione Sud*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II.

([14]) Si veda la circ. Inps 30 gennaio 2025, n. 32.

quale criterio di accesso al beneficio, bensì lo combinano con l'obiettivo di promuovere nuova occupazione stabile, facendone al tempo stesso il presupposto dell'intensità dell'aiuto e un elemento di più rigorosa selezione dei destinatari.

3. Gli incentivi del decreto coesione: la fase di consolidamento

Il decreto coesione consolida l'impianto delle politiche occupazionali degli anni precedenti. Gli articoli 22, 23 e 24 confermano, infatti, la centralità degli interventi rivolti a giovani, donne e Mezzogiorno, ricollocandoli nell'ambito del Programma nazionale *Giovani, donne e lavoro* 2021-2027, cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+), che ne condiziona la durata, le risorse disponibili e le modalità di attuazione ([15]).
Il coordinamento con il diritto unionale e il ricorso ai successivi atti attuativi continuano a rappresentare componenti essenziali della fattispecie regolatoria. L'operatività degli incentivi risulta, infatti, strettamente collegata sia alla compatibilità eurounitaria delle misure sia alla progressiva definizione dei relativi presupposti applicativi, secondo un modello nel quale la legge non esaurisce la disciplina del beneficio, ma ne demanda la concreta conformazione ai successivi livelli normativi e amministrativi.
L'autorizzazione della Commissione europea sulle misure di aiuto previste dagli articoli 22 e 23 ai sensi dell'articolo 108, § 3, TFUE interviene con la decisione C(2025)649 final del 31 gennaio 2025 che consente l'adozione del decreto interministeriale 11 aprile 2025. Su tale base, le circolari Inps 12 maggio 2025, n. 90 e n. 91, traducono l'impianto normativo e attuativo in regime operativo, individuando presupposti, limiti di cumulabilità, esclusioni e condizioni di fruizione.
In questa prima fase applicativa, la circolare n. 90/2025 qualifica l'esonero giovani di cui all'articolo 22, comma 1, come misura generalizzata, escludendo la necessità del requisito dell'incremento occupazionale netto che viene, invece, richiesto per la versione rafforzata del bonus nella ZES di cui al comma 3, nonché, in parallelo, per il bonus donne di cui all'articolo 23, secondo quanto chiarito dalla circolare n. 91/2025. La ricostruzione appena delineata viene, tuttavia, modificata già nel corso del 2025 allorquando, a seguito delle interlocuzioni con la Commissione europea, il messaggio Inps 18 giugno 2025, n. 1935, interviene a ridefinire le condizioni di spettanza dell'incentivo *ex* articolo 22, comma 1, stabilendo che la sua legittima fruizione, a partire dalle assunzioni e trasformazioni effettuate a decorrere dal 1° luglio 2025, è subordinata al rispetto del requisito dell'incremento occupazionale netto. La condizione viene così estesa al bonus

([15]) Cfr. A. SARTORI, *Gli incentivi del decreto coesione a sostegno dell'occupazione, tra continuità e discontinuità (artt. 21-24, d.l. n. 60/2024)*, in LDE, 2024, n. 4.

giovani, superando la distinzione inizialmente tracciata tra misura generalizzata e misura selettiva rafforzata e allineando, sotto questo profilo, i tre incentivi (giovani, donne e ZES).
Il requisito dell'incremento occupazionale, pur coerente con la qualificazione dell'intervento come aiuto all'occupazione (e quindi di Stato), assume rilievo non tanto per il suo contenuto ormai acquisito nel sistema degli incentivi, quanto per le modalità della sua emersione che incidono su una misura già inserita in una finestra temporale definita e ne ridefiniscono in corso di applicazione le condizioni di accesso.
Analoga dinamica si riscontra con riferimento al bonus ZES unica per il Mezzogiorno di cui all'articolo 24, la cui operatività si è consolidata solo in una fase successiva alla previsione normativa, quando è stata adottata la circolare Inps 3 febbraio 2026, n. 10. Ne deriva un'incertezza applicativa, riconducibile sia alla stratificazione della disciplina sia alla successione temporale degli interventi interpretativi e amministrativi che intervengono a definire le condizioni di accesso anche dopo l'entrata in vigore delle misure, con ricadute sulla prevedibilità del regime agevolativo.
Con riferimento alla platea dei beneficiari, il decreto coesione conferma la natura selettiva degli interventi, che restano ancorati alle tre matrici dell'età, della condizione di svantaggio occupazionale e della dimensione territoriale già analizzate.
Quanto al bonus giovani, l'articolo 22, comma 1, del decreto-legge n. 60/2024 introduce, al fine di incrementare l'occupazione giovanile stabile, un esonero dal versamento del 100% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati, con esclusione dei premi e contributi Inail, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per le trasformazioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato effettuate dal 1° settembre 2024 al 31 dicembre 2025. Il beneficio riguarda, secondo la lettera della disposizione e secondo quanto ribadito dalla circolare Inps n. 90/2025, giovani che, alla data dell'assunzione o della trasformazione, non abbiano compiuto il trentacinquesimo anno di età e non siano mai stati occupati a tempo indeterminato. Il massimale ordinario è fissato in 500 euro su base mensile per ciascun lavoratore, mentre il comma 3 eleva il tetto a 650 euro per le assunzioni effettuate in una sede o unità produttiva ubicata in una delle Regioni della ZES unica per il Mezzogiorno.
Nel solco dell'evoluzione già ricostruita (si veda *supra*), il decreto coesione interviene nuovamente sui due principali parametri dell'esonero strutturale, ampliando temporaneamente la platea dei destinatari mediante l'innalzamento della soglia anagrafica a 35 anni e incrementando l'intensità del beneficio attraverso il riconoscimento dell'esonero integrale della contribuzione datoriale.
Analoga logica, ma su una platea strutturalmente diversa, informa il bonus donne di cui all'articolo 23 che presenta, rispetto al bonus giovani, un diverso equilibrio

tra continuità e innovazione. La continuità riguarda la matrice selettiva originaria della misura, che, come già si è ricordato, è storicamente costruita sulla nozione di svantaggio occupazionale di cui alla legge n. 92/2012 (articolo 4, commi 8-11). L'innovazione riguarda, invece, la ricollocazione di tale incentivo entro un quadro di programmazione europea e di finanziamento contingentato.
Rispetto al primo profilo la circolare Inps n. 91/2025 chiarisce che l'agevolazione spetta per le assunzioni a tempo indeterminato di donne di qualsiasi età che, alla data dell'assunzione, rispettino uno dei seguenti requisiti: siano prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti; siano prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi e siano residenti nelle Regioni della ZES unica per il Mezzogiorno; svolgano professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere, individuati annualmente con decreto ministeriale.
Con riferimento all'intensità dell'aiuto si prevede, al comma 1, un esonero del 100% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati, con esclusione dei premi e contributi Inail, entro il limite massimo di 650 euro mensili per ciascuna lavoratrice, in relazione alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal 1° settembre 2024 al 31 dicembre 2025.
Anche in questo caso il legislatore del decreto coesione mantiene ferma la struttura della fattispecie incentivante già consolidata nell'ordinamento, limitandosi a rafforzarne temporaneamente l'intensità mediante il riconoscimento dell'esonero integrale della contribuzione datoriale.
L'articolo 24 introduce, infine, il bonus ZES Mezzogiorno che rappresenta la linea di intervento territorialmente più marcata, connotata da una selettività autonoma rispetto a quella giovanile e femminile. La norma riconosce un esonero contributivo integrale, fino a 650 euro mensili per 24 mesi, ai datori di lavoro fino a 10 dipendenti che assumono a tempo indeterminato lavoratori con almeno 35 anni, disoccupati da almeno 24 mesi, che prestano attività in unità produttive situate nella ZES unica. La circolare Inps 3 febbraio 2026, n. 10, specifica che la prestazione deve essere resa all'interno della ZES e che il beneficio viene meno in caso di trasferimento del luogo di lavoro fuori dall'area; precisa altresì che l'eventuale superamento della soglia dimensionale di 10 dipendenti per effetto delle assunzioni incentivate non comporta la perdita del beneficio.
La ZES, pertanto, da un lato rafforza il bonus giovani e il bonus donne; dall'altro lato, diventa requisito territoriale per un incentivo autonomo.
Se, pertanto, il decreto coesione unifica giovani, donne e ZES sul piano della tecnica incentivante, tale unificazione non elimina la differenza di matrice dei singoli benefici. Nel bonus giovani, la selezione continua a ruotare intorno all'età e all'assenza di precedenti rapporti a tempo indeterminato; nel bonus donne, si

fonda sulla nozione di svantaggio occupazionale; nell'incentivo per la ZES, infine, la territorialità non opera solo come elemento accessorio di rafforzamento dei primi due benefici, ma diviene criterio autonomo di configurazione dell'aiuto. La funzione del decreto-legge n. 60/2024 non è allora quella di uniformare integralmente le fattispecie, ma di collocarle entro un assetto nel quale la dimensione finanziaria, il coordinamento con il diritto unionale e la sequenza degli atti attuativi incidono direttamente sulla struttura dell'intervento.

4. Gli incentivi nella legge di bilancio 2026: disciplina programmatica a bassa autosufficienza precettiva

Se il decreto coesione rappresenta il punto di consolidamento del modello programmato, la legge di bilancio 2026 ne accentua ulteriormente i tratti, ma con una tecnica normativa ancora più aperta.
La principale novità dell'articolo 1, commi 153-155, della legge n. 199/2025, infatti, non risiede nell'aver posto in relazione giovani, donne e ZES, poiché tale scelta di coordinamento, come visto, è già presente nel decreto coesione, ma nell'aver costruito la nuova misura come disciplina-cornice dettando norme a contenuto finanziario e programmatorio, non immediatamente precettive.
L'articolo 1, comma 153, della legge n. 199/2025 autorizza una spesa pari a 154 milioni di euro per il 2026, 400 milioni per il 2027 e 271 milioni per il 2028, destinata al riconoscimento di un esonero parziale dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati, per una durata massima di 24 mesi, in relazione alle assunzioni a tempo indeterminato e alle trasformazioni a tempo indeterminato di contratti a termine effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2026, con esclusione del personale con qualifica dirigenziale.
La disposizione, tuttavia, si limita a enunciare le finalità generali dell'intervento, orientate all'incremento dell'occupazione giovanile stabile, alla promozione delle pari opportunità per le lavoratrici svantaggiate e allo sviluppo occupazionale nella ZES unica per il Mezzogiorno in un'ottica di riduzione dei divari territoriali, senza però definire la misura dell'esonero (di cui si sa solo che è parziale), i requisiti specifici dei beneficiari e le condizioni di accesso. Tali elementi sono demandati al decreto interministeriale previsto dal comma 154, la cui adozione non è assistita da un termine, nemmeno ordinatorio.
Sotto il profilo esegetico, il dato è particolarmente rilevante perché siamo in presenza di una norma primaria che non consente di delineare la struttura dei benefici ivi richiamati, rinviando la definizione degli elementi qualificanti della misura, vale a dire l'intensità dell'esonero, la delimitazione della platea e le condizioni di spettanza ad un successivo atto amministrativo di fonte secondaria.

Ne deriva la scelta del legislatore di non chiudere *ex lege* la fattispecie, bensì di costruirla come misura aperta, da modulare in funzione degli esiti delle precedenti agevolazioni del decreto coesione e delle risorse effettivamente disponibili. Il comma 154 aggiunge, infatti, un elemento di particolare interesse poiché impone che il decreto interministeriale tenga conto della valutazione degli effetti occupazionali delle precedenti misure di esonero introdotte dagli articoli 22, 23 e 24 del decreto-legge n. 60/2024. I nuovi incentivi, dunque, non sono pensati come misure totalmente autonome, ma come esito di una ricognizione dei risultati di quelle adottate dal decreto coesione. In altri termini il legislatore non si limita a prorogare o sostituire, ma assume come criterio normativo di conformazione della nuova misura, la verifica empirica degli effetti occupazionali già prodotti. Tale scelta è ulteriormente rafforzata dal comma 155, che inserisce l'intervento nell'ambito dei Piani di analisi e valutazione della spesa previsti dall'articolo 1, commi 747-749, della legge di bilancio 2026. Tali disposizioni impegnano ciascun Ministero a predisporre piani di analisi destinati a garantire un impiego efficiente delle risorse pubbliche e un monitoraggio sistematico degli esiti delle misure, in coerenza con la riforma del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029. Nell'elaborazione del piano di valutazione relativo agli incentivi occupazionali, il Ministero del lavoro è tenuto ad avvalersi dei contributi dell'Inps, dell'Inapp e del Cnel, così da assicurare un processo istruttorio fondato su evidenze empiriche e su competenze tecniche differenziate.

La leva contributiva viene così sottratta, almeno sul piano dell'intenzione normativa, alla presunzione implicita di efficacia che aveva accompagnato larga parte della precedente stagione degli incentivi, e viene assoggettata a una logica di valutazione istituzionale della sua capacità di produrre effettivo incremento occupazionale, stabilizzazione e riduzione dei divari generazionali, di genere e territoriale.

Tuttavia, sin dalla sua emanazione, la struttura delle norme sopra analizzata ha mostrato un duplice ordine di rischio, riconducibile per un verso all'incertezza regolativa che tiene sospesa la concreta portata della misura fino all'adozione del decreto attuativo, e per altro verso alla possibile compressione dell'autonomia della nuova disciplina ad opera di interventi sopravvenuti suscettibili di incidere proprio sulle risorse stanziate dal comma 153, evenienza quest'ultima che si è puntualmente realizzata con i successivi interventi normativi (si veda *infra*).

Accanto alla disciplina programmatica dei commi 153-155, la medesima legge di bilancio 2026 contiene, ai commi 860-862, un intervento di diversa natura, qualificato espressamente come norma di interpretazione autentica e destinato a incidere su fattispecie pregresse. La disposizione chiarisce l'ambito soggettivo di applicazione dell'Esonero giovani under 36 e della Decontribuzione Sud, riconoscendo anche agli agenti e agli intermediari assicurativi, precedentemente

esclusi, la possibilità di recuperare, ove ricorrano gli altri requisiti, i benefici maturati a decorrere dal 1° luglio 2022 e contribuendo alla definizione del contenzioso amministrativo formatosi sul punto. Il comma 861 circoscrive all'anno 2026 la finestra temporale entro la quale far valere i relativi crediti, mentre il comma 862 provvede alla relativa copertura finanziaria ([16]).

5. La proroga del decreto milleproroghe e la sovrapposizione tra regimi incentivanti

L'assetto delineato dalla legge di bilancio 2026 è stato immediatamente modificato dall'articolo 14 del decreto-legge n. 200/2025 convertito dalla legge n. 26/2026 (decreto milleproroghe), il quale non è intervenuto sulle nuove misure previste dall'articolo 1, commi 153-155, della legge di bilancio 2026, ma è tornato a operare direttamente sul corpus normativo degli articoli 22, 23 e 24 del decreto coesione.

La tecnica legislativa adottata è, dunque, già di per sé significativa poiché mostra che il legislatore, anziché lasciare che i nuovi esoneri parziali del 2026 sostituiscano integralmente l'apparato di incentivi previsti dal decreto coesione, sceglie di prorogare quest'ultimi, sia pure in forma rimodulata, inserendo le novità direttamente all'interno delle disposizioni previgenti.

Ne risulta una continuità soltanto parziale che non coincide né con una proroga secca né con una vera successione di discipline, ma con una sovrapposizione di regimi temporalmente contigui e finanziariamente intrecciati, la cui efficacia è sospesa sino all'autorizzazione della Commissione europea.

Per il bonus giovani di cui all'articolo 22 del decreto coesione, la legge di conversione del decreto milleproroghe prolunga il termine finale di applicazione dal 31 dicembre 2025 al 30 aprile 2026, ma al tempo stesso modifica la struttura dell'aiuto (articolo 14, comma 1-*bis*, lettera *a*). Per le assunzioni e trasformazioni effettuate entro il 31 dicembre 2025 resta fermo l'impianto originario, vale a dire l'esonero del 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro entro il massimale di 500 euro mensili, elevabile a 650 euro nelle Regioni della ZES unica. Per le assunzioni (o le trasformazioni) successive al 31 dicembre 2025 e fino al 30 aprile 2026, invece, la misura viene ridotta al 70%, elevabile al 100%

([16]) Cfr. art. 1, commi 860-862, l. n. 199/2025; circ. Inps n. 80/2026, cit. L'allegato XIV individua i codici ATECO 2007 66.22.01, 66.22.02, 66.22.03 e 66.22.04, confluiti dal 1° aprile 2025 nel codice ATECO 2025 66.22.00. La circolare disciplina la richiesta tramite Cassetto previdenziale, l'attribuzione del codice di autorizzazione "9D", i conguagli Uniemens, il riesame dei dinieghi e la gestione del contenzioso; gli esoneri fruiti nel 2026 sono registrati nel Registro nazionale degli aiuti di Stato e restano soggetti ai massimali del *Temporary Crisis and Transition Framework*. Gli oneri sono valutati in 21,5 milioni di euro per il 2026, 0,4 milioni per il 2027 e 0,1 milioni per il 2028.

ove sia realizzato l'incremento occupazionale netto, che il nuovo comma 4-*bis* dell'articolo 22 assume espressamente come condizione qualificante della misura nella sua versione prorogata.
La proroga, pertanto, non conserva immutata la disciplina previgente, ma la piega a una logica di maggiore selettività funzionale, nella quale l'aiuto pieno viene subordinato all'effettiva produzione di occupazione aggiuntiva.
Lo stesso schema è riprodotto, con i necessari adattamenti, per l'articolo 24, relativo al bonus ZES destinato all'assunzione di lavoratori che abbiano compiuto 35 anni e siano disoccupati da almeno 24 mesi (articolo 14, comma 1-*bis*, lettera *c*). Anche in questo caso il termine è differito al 30 aprile 2026, mentre l'intensità dell'agevolazione è modulata in funzione della data di assunzione, con il riconoscimento dell'esonero nella misura del 100% per le assunzioni effettuate entro il 31 dicembre 2025 e del 70% per quelle con decorrenza successiva, elevabile al 100% ove sia realizzato l'incremento occupazionale netto. La continuità normativa è, dunque, solo apparente, poiché la misura prorogata non coincide perfettamente con quella originaria, ma ne costituisce una prosecuzione rimodulata.
Più lineare, almeno sul piano temporale, è la proroga del bonus donne di cui all'articolo 23, il cui termine viene esteso al 31 dicembre 2026 (articolo 14, comma 1-*bis*, lettera *b*).
L'intervento si limita a prorogare la misura, lasciandone immutata la struttura. La comunicazione del Ministero del lavoro 4 marzo 2026, successiva alla conversione del decreto milleproroghe, chiarisce che la proroga si applica alle assunzioni effettuate fino al 31 dicembre 2026, estendendone l'ambito anche alle Regioni Marche e Umbria e conferma, al contempo, la piena riconducibilità della misura allo schema selettivo già delineato dal decreto coesione, ivi compreso il mantenimento del requisito dell'incremento occupazionale netto. La proroga non determina, pertanto, alcuna trasformazione del bonus donne in senso generalizzato, ma si limita a prolungare nel tempo un modello incentivante già definito che continua a ruotare intorno alla nozione di lavoratrice svantaggiata e alla sua articolazione in sottocategorie. Più che di una mera estensione cronologica, si tratta, dunque, della continuità di un impianto selettivo che resta invariato nei suoi elementi qualificanti.
L'aspetto più delicato, tuttavia, non riguarda la rimodulazione delle singole percentuali o dei termini finali, ma la copertura finanziaria della nuova proroga. La conversione del decreto-legge n. 200/2025 incrementa, infatti, le autorizzazioni di spesa necessarie per sostenere la prosecuzione dei bonus del decreto coesione e individua la relativa copertura nella corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 1, comma 153, della legge di bilancio 2026. La conseguenza è che la misura introdotta dalla legge di bilancio 2026, già strutturalmente aperta e priva, in presenza della sola fonte primaria, di una completa

autosufficienza regolativa, subisce immediatamente una riduzione sul versante delle risorse, poiché parte del suo stanziamento viene destinata a finanziare la proroga, sia pure in forma ridimensionata, delle misure previste dal decreto coesione. In altri termini, i nuovi incentivi del 2026 non soltanto nascono rinviando a un futuro decreto attuativo gli elementi essenziali della propria disciplina, ma entrano in vigore in un contesto nel quale il legislatore ha già scelto di utilizzare le sue risorse per mantenere in vita il modello precedente.
Tale intreccio finanziario spiega perché la lettura del decreto milleproroghe non possa essere relegata a un semplice capitolo finale della ricostruzione, quasi si trattasse di una vicenda esterna al commento della legge di bilancio 2026. Al contrario, la proroga parziale degli incentivi del decreto coesione costituisce un elemento decisivo per comprendere la portata effettiva dell'intervento delineato dalla legge di bilancio 2026.
Il risultato è un assetto nel quale la nuova misura prevista dalla legge di bilancio 2026 resta sospesa in una dimensione potenziale, mentre gli incentivi del decreto coesione, oggetto di proroga, continuano a rappresentare il riferimento effettivo per le scelte di assunzione del 2026, anche con riguardo agli interventi nelle aree ZES.
Si può, pertanto, ritenere che la norma introdotta dalla legge di bilancio 2026, caratterizzata da un percorso attuativo complesso e da risorse finanziarie limitate, sia stata adottata già prevedendo una sua ridotta o mancata effettività, anche in considerazione del fatto che una parte significativa degli interventi e, soprattutto, delle risorse in essa previsti è stata assorbita dagli interventi normativi successivi ed in particolare dal decreto milleproroghe e, e come si vedrà, dal decreto-legge n. 62/2026 convertito dalla legge n. 113/2026 (per il cui commento si rinvia alla sezione II del presente volume).

6. Osservazioni conclusive

La ricostruzione dell'evoluzione normativa dal 2018 al 2026 consente di individuare una serie di criticità che emergono con particolare evidenza nell'assetto attuale degli incentivi all'occupazione.
Il primo profilo riguarda la sovrapposizione dei regimi incentivanti, che rappresenta il dato più evidente e sistemicamente più rilevante. Da un lato, permane un nucleo di incentivi strutturali, rappresentato dal bonus giovani under 30 di cui all'articolo 1, comma 100 ss., della legge n. 205/2017 e dall'incentivo per le donne svantaggiate previsto dall'articolo 4, commi 8-11, della legge n. 92/2012, che continuano a offrire un certo grado di stabilità e prevedibilità applicativa. Dall'altro lato, si afferma progressivamente un modello diverso, emerso nel contesto emergenziale e poi consolidato con il decreto coesione e da ultimo con

legge di bilancio 2026, nel quale l'incentivo si configura come misura selettiva, temporalmente delimitata, finanziariamente contingentata. Il risultato è una stratificazione di regimi incentivanti, destinati a operare contemporaneamente su platee in parte coincidenti e mediante tecniche di intervento differenti.
L'intervento del decreto milleproroghe, che prolunga nel 2026 le misure del decreto coesione utilizzando anche risorse destinate ai nuovi incentivi previsti dalla legge di bilancio 2026, rende particolarmente evidente questa dinamica, destinata a trovare ulteriore sviluppo con il decreto-legge n. 62/2026, oggetto di esame nella sezione II del presente volume. Ne deriva un quadro nel quale il legislatore interviene per successivi innesti, anziché attraverso un disegno unitario, con conseguenti interferenze tra i diversi regimi agevolativi e crescenti esigenze di coordinamento.
Un secondo profilo, strettamente connesso al primo, ma logicamente distinto, riguarda le modalità di costruzione e di operatività degli incentivi. La disciplina degli sgravi contributivi si costruisce attraverso un procedimento articolato che coinvolge la norma primaria, le autorizzazioni europee, i decreti attuativi e la prassi amministrativa. I presupposti applicativi dell'incentivo risultano così definiti solo all'esito di tale sequenza di atti, con la conseguenza che la concreta fruizione della misura non coincide necessariamente con la sola previsione legislativa.
L'incentivo assume così i tratti di una politica pubblica amministrata nella quale la riduzione del costo del lavoro si combina con la selettività della platea, la condizionalità dell'accesso, la dipendenza dalle risorse disponibili e il necessario coordinamento con il diritto unionale.
Su questo sfondo si innesta il terzo profilo, rappresentato dalla centralità attribuita alla valutazione degli effetti occupazionali nella legge di bilancio 2026. Il rinvio al decreto attuativo, da un lato, e il riferimento espresso alla necessità di considerare i risultati delle misure precedenti, dall'altro, segnano un passaggio ulteriore, perché all'incentivo quale strumento di politica del lavoro si affianca una funzione di valutazione dell'impatto delle misure. La leva contributiva viene così inserita in un circuito di analisi e valutazione della spesa che ne condiziona, almeno nelle intenzioni del legislatore, la stessa configurazione futura.
Considerati nel loro insieme, questi elementi mostrano come l'evoluzione degli incentivi all'occupazione abbia progressivamente modificato non tanto la funzione della leva contributiva, quanto le modalità attraverso cui essa viene costruita e resa operativa. La questione centrale diviene, così, quella della coerenza dell'assetto complessivo e della capacità del sistema di assicurare un coordinamento efficace tra disciplina legislativa, attuazione amministrativa e diritto unionale. La prevedibilità del regime applicabile e l'effettività delle misure dipendono,

infatti, dalla qualità di tale coordinamento, che rappresenta oggi uno dei principali fattori di (in)successo delle politiche di incentivazione dell'occupazione.

7. Bibliografia

BROLLO M. (2013), *Misure per l'occupazione femminile tra tutele e incentivi*, in *LG*, n. 2, pp. 113-128

FILÌ V. (2012), *Le tutele e gli incentivi per l'occupazione femminile*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam

GAROFALO D. (2012), *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, suppl. a *DPL*, n. 33

PAQUALETTO E. (2013), *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Cedam

SARTORI A. (2024), *Gli incentivi del decreto coesione a sostegno dell'occupazione, tra continuità e discontinuità (artt. 21-24, d.l. n. 60/2024)*, in *LDE*, n. 4, pp. 1-9

STOLFA A. (2025), *La "nuova" decontribuzione Sud*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

VERGARI S. (2016), *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 292

Il lavoro occasionale agricolo: qualificazione, struttura e intersezioni con la disciplina eurounitaria (art. 1, comma 156)

di Nicola Deleonardis

Abstract – L'articolo esamina la disciplina del lavoro agricolo subordinato occasionale a tempo determinato (LOAgri), introdotta in via sperimentale dalla legge di bilancio 2023 e stabilizzata dalla legge di bilancio 2026. Dopo una breve ricostruzione dell'evoluzione normativa del lavoro occasionale, il contributo analizza la struttura oggettiva e soggettiva dell'istituto, con particolare riguardo alla qualificazione giuridica, ai limiti quantitativi di utilizzo e al coordinamento con la disciplina generale del contratto a termine e con la contrattazione collettiva di settore. L'analisi si estende al piano eurounitario, con riferimento alla clausola 5 dell'accordo-quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, per esaminare la compatibilità dello schema giuridico con le misure di prevenzione dell'abuso nella successione di rapporti a termine.

Abstract – The article examines the regulation of occasional fixed-term agricultural employment (LOAgri), introduced on a trial basis by the 2023 Budget Act and subsequently made permanent by the 2026 Budget Act. After reconstructing the evolution of occasional work, the contribution analyses the objective and subjective structure of the scheme, with particular regard to its legal classification, quantitative limits of use and its coordination with the general regulation of fixed-term contracts and sectoral collective bargaining. The analysis then turns to the EU dimension, with specific reference to Clause 5 of the Framework Agreement annexed to Directive 1999/70/EC, in order to assess the consistency of the model with measures aimed at preventing abuse arising from successive fixed-term contracts.

Sommario: 1. Il lavoro occasionale in agricoltura. Una ricostruzione generale. – 2. La disciplina del lavoro agricolo subordinato occasionale a tempo determinato (LOAgri). – 3. Lo schema negoziale utilizzato dal legislatore. – 4. La *ratio* (esplicita) dell'istituto. – 5. La struttura oggettiva del tipo contrattuale: semplificazione procedurale e rischi. – 6. La struttura soggettiva del tipo contrattuale: selettività della

platea e segmentazione occupazionale. – 7. Il LOAgri alla luce del diritto dell'Unione: effettività delle misure antiabuso e rischio di segmentazione strutturale. – 8. Conclusioni. – 9. Bibliografia.

1. Il lavoro occasionale in agricoltura. Una ricostruzione generale

Con l'articolo 1, comma 156, della legge n. 199/2025 (legge di bilancio 2026), il legislatore ha reso strutturale il ricorso al lavoro occasionale in agricoltura.
Il provvedimento interviene al termine di una stagione di profondi ripensamenti circa le modalità di accesso al lavoro occasionale, accompagnata da vivaci dibattiti politico-sindacali che ne hanno più volte rimesso in discussione la tenuta, se non la stessa opportunità.
Senza ripercorrere analiticamente l'intera evoluzione della disciplina ([1]), appare qui opportuno richiamarne, sia pure in estrema sintesi, gli snodi più recenti. La riproposizione dei c.d. voucher, nella forma del lavoro accessorio di cui agli articoli 48-50 del decreto legislativo n. 81/2015 ([2]), è stata oggetto di aspre critiche da parte delle organizzazioni sindacali, che ne denunciavano l'idoneità ad accrescere la precarietà dei lavoratori. La disciplina fu oggetto di iniziativa referendaria, dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale ([3]); tuttavia, il procedimento referendario non giunse a compimento, in quanto il legislatore intervenne anticipatamente con l'articolo 1 del decreto-legge n. 25/2017 (convertito dalla legge n. 49/2017), disponendo l'abrogazione degli articoli 48-50 del decreto legislativo n. 81/2015 e determinando così il venir meno dell'oggetto del quesito.

([1]) Il lavoro accessorio è stato introdotto dal d.lgs. n. 276/2003 ed esteso al settore agricolo con l'art. 11-*quaterdecies* del d.l. n. 203/2005, convertito con modificazioni dalla l. n. 248/2005. Successivamente il d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008, e il d.l. n. 5/2009 ne hanno ampliato l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo. La normativa è stata radicalmente modificata dalla l. n. 92/2012, ridisegnando il sistema delle causali e introducendo delle soglie massimali, poi riprese dal d.lgs. n. 81/2015. Per una disamina, cfr. C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Strumenti e modelli di regolazione*, Giappichelli, 2020, spec. p. 55 ss.; A. MARCIANÒ, *I voucher in agricoltura: dal decreto Biagi al decreto Dignità*, in *VTDL*, 2018, n. 4; E. SENA, *Il contratto per prestazione occasionale in agricoltura*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2020, n. 3.
([2]) Su cui, *ex multis*, S. CAFFIO, *Il lavoro occasionale accessorio: un'altra occasione mancata*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 415 ss.; V. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, in *LD*, 2015, n. 4.
([3]) Il referendum era stato dichiarato ammissibile da C. cost. 27 gennaio 2017, n. 28, con nota di T. TREU, *La Corte costituzionale e i referendum sull'articolo 18, i voucher e la responsabilità negli appalti*, in *DRI*, 2017, n. 2. Sul punto, si veda anche S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, ADAPT University Press, 2018, pp. 638-639.

Il legislatore, tuttavia, dopo aver soppresso il tipo contrattuale anche al fine di evitare la consultazione popolare ([4]), è tornato sui propri passi, reintroducendo l'istituto nella diversa formula del lavoro occasionale (articolo 54-*bis*, decreto-legge n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017), recuperando in parte l'impianto della disciplina previgente, soprattutto di quella originaria prevista dal decreto legislativo n. 276/2003.

A testimonianza del persistente interesse politico per la materia, il lavoro occasionale è stato oggetto di ripetuti tentativi di riforma, come dimostrano le numerose proposte di legge succedutesi negli ultimi anni ([5]), nei quali il settore agricolo ha assunto un rilievo peculiare. Tale attenzione è confluita nella legge n. 197/2022 (legge di bilancio 2023), che, da un lato, ha eliminato ogni rinvio al lavoro occasionale agricolo nella disciplina generale (articolo 1, comma 342), e, dall'altro, ha introdotto una regolazione speciale per il settore, in via sperimentale per il triennio 2023-2025 (articolo 1, comma 343 ss.).

All'esito di tale periodo di prova, la legge di bilancio 2026 ha ora reso strutturale il ricorso al lavoro occasionale in agricoltura previsto dalla disciplina sperimentale.

L'intervento appare meritevole di particolare attenzione, giacché il tipo contrattuale – anche in ragione della sua conformazione di dettaglio – è idoneo a svolgere un ruolo potenzialmente non marginale in un comparto tradizionalmente connotato dalla prevalenza di rapporti a termine e di breve durata rispetto al tempo indeterminato, come da tempo rilevato dalla giurisprudenza di legittimità ([6]). Viepiù, la scelta legislativa si colloca in una fase temporalmente delicata: la stabilizzazione dell'istituto interviene, infatti, mentre è pendente un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia, il cui esito potrebbe incidere in modo significativo sugli equilibri della disciplina del lavoro a termine nel settore agricolo ([7]). Si tratta, dunque, di un intervento che, per usare un'espressione non meramente retorica, presenta un tempismo quantomeno discutibile, in attesa di

([4]) V. PINTO, *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2017, n. 2, p. 315.

([5]) Sulle diverse proposte di legge, S. BELLOMO, *Il lavoro occasionale tra mercato, tutele e nuove tecnologie. Brevi note sulle attuali criticità e sulle prospettive di (ulteriore) riforma della disciplina*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 4, spec. pp. 168-173.

([6]) Cass., sez. un., 13 gennaio 1997, n. 265; Cass. 10 aprile 2000, n. 4523, con nota di A. FONTANA, *Contratto a termine finale e contratto a tempo indeterminato nel panorama odierno del lavoro operaio in agricoltura,* in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2000, n. 6, II.

([7]) Il riferimento è al rinvio pregiudiziale operato dalla Cassazione alla Corte di Giustizia, con ord. int. 12 maggio 2025, n. 12572, sul potenziale abuso dei contratti a termine nel settore agricolo. Sul punto, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Abuso dei contratti a termine agricoli: verso una pronuncia della Corte di Giustizia*, in *LG*, 2026, n. 3; E. GRAGNOLI, *Il lavoro stagionale in agricoltura*, in *VTDL*, 2025, n. 3.

un chiarimento interpretativo che potrebbe rivelarsi decisivo per la stessa tenuta sistematica del tipo.

2. La disciplina del lavoro agricolo subordinato occasionale a tempo determinato (LOAgri)

Prima di procedere con l'analisi del LOAgri, diventa essenziale ricostruirne la disciplina di dettaglio, anche attingendo dalla prassi amministrativa che ne ha chiarito alcuni profili ([8]). La normativa configura un rapporto di lavoro subordinato a termine, espressamente finalizzato a garantire la continuità produttiva delle imprese agricole e a facilitare il reperimento di manodopera per attività stagionali, attraverso forme semplificate di impiego, pur nel dichiarato intento di assicurare ai lavoratori le tutele proprie del lavoro subordinato (comma 343).
Il ricorso a tale tipologia contrattuale è consentito esclusivamente ai datori di lavoro agricoli iscritti alle relative gestioni previdenziali (comma 352) ed è precluso a coloro che non applicano i contratti collettivi nazionali e provinciali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (comma 347).
Le prestazioni devono avere natura stagionale e non possono superare il limite di 45 giornate annue per ciascun lavoratore (comma 344), mentre il rapporto può avere una durata massima di 12 mesi. Il limite delle 45 giornate si computa infatti con riferimento alle sole giornate di effettiva prestazione e non alla durata formale del vincolo contrattuale (comma 346). Il superamento del limite massimo comporta la trasformazione del rapporto in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (comma 354).
Sotto il profilo soggettivo, possono essere assunti mediante tale disciplina i disoccupati ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015, i percettori di Naspi o Dis-Coll, i beneficiari di ammortizzatori sociali, i pensionati di vecchiaia o di anzianità, i giovani di età inferiore a 25 anni regolarmente iscritti a un ciclo di studi (compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se universitari), nonché i detenuti o internati ammessi al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975 e i soggetti in regime di semilibertà. Con l'eccezione dei pensionati, i lavoratori non devono aver intrattenuto, nei 3 anni precedenti, un ordinario rapporto di lavoro subordinato in agricoltura diverso dal lavoro occasionale medesimo (comma 344). Il datore è pertanto tenuto ad acquisire, prima dell'instaurazione del rapporto, un'autocertificazione del lavoratore attestante la sussistenza dei requisiti richiesti, mentre

([8]) Si veda, *in primis*, la circ. Inps 12 dicembre 2023, n. 102.

l'Inps provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa a eventuali prestazioni di sostegno al reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni in esame (comma 345).
Prima dell'inizio della prestazione, il datore di lavoro deve effettuare la comunicazione obbligatoria al Centro per l'impiego ai sensi dell'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 510/1996, indicando le giornate presunte di lavoro nell'ambito del periodo contrattuale, che può estendersi sino a 12 mesi (comma 346). I lavoratori devono essere iscritti nel Libro unico del lavoro, potendo tale adempimento essere assolto anche in un'unica soluzione alla cessazione del rapporto (comma 350). L'obbligo informativo previsto dal decreto legislativo n. 152/1997, come modificato dal decreto legislativo n. 104/2022 (decreto trasparenza), si intende adempiuto mediante la consegna al lavoratore della copia della comunicazione di assunzione (comma 351).
Quanto al trattamento economico, il compenso è determinato sulla base della retribuzione prevista dai contratti collettivi nazionali e provinciali di lavoro stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e deve essere corrisposto direttamente dal datore con modalità tracciabili, secondo quanto stabilito dall'articolo 1, commi 910-913, della legge n. 205/2017 (comma 348). Le somme possono essere erogate anche in via anticipata, con cadenza settimanale, quindicinale o mensile (comma 350). Il compenso è esente da imposizione fiscale, non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato entro il limite delle 45 giornate annue ed è cumulabile con i trattamenti pensionistici (comma 349).
Il datore è tenuto al versamento della contribuzione unificata previdenziale e assistenziale agricola, comprensiva di quella contrattuale, con l'aliquota prevista per i territori svantaggiati ai sensi dell'articolo 1, comma 45, della legge n. 220/2010 (comma 352) ([9]). Il versamento deve essere effettuato entro il giorno 16 del mese successivo al termine della prestazione, secondo le modalità stabilite dall'Inps d'intesa con l'Inail. La contribuzione è utile ai fini delle successive prestazioni previdenziali, assistenziali e di disoccupazione, anche agricole, ed è computabile ai fini del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno (comma 349).
Sul piano sanzionatorio – riprendendo quasi pedissequamente, e per quanto compatibile, l'impianto previsto dall'articolo 54-*bis*, comma 20, del decreto-legge n. 50/2017 ([10]) – il superamento del limite delle 45 giornate annue determina la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato. In caso di violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva ovvero di utilizzo di soggetti privi dei requisiti richiesti, e salvo che la violazione del comma 344 da parte dell'impresa

([9]) Si veda anche il mess. Inps 8 febbraio 2024, n. 569.
([10]) Su cui S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, cit., pp. 669-676.

agricola non derivi dalle informazioni incomplete o non veritiere contenute nell'autocertificazione resa dal lavoratore, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 2.500 euro per ciascuna giornata di violazione, senza possibilità di ricorrere alla procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004 (comma 354).

3. Lo schema negoziale utilizzato dal legislatore

Ai fini dell'analisi risulta preliminare individuare lo schema negoziale cui il legislatore ha inteso ricondurre il LOAgri.
Occorre anzitutto rilevare come, diversamente da quanto avvenuto nelle precedenti esperienze normative in materia di lavoro accessorio e occasionale, il legislatore abbandoni quella sorta di "indifferenza qualificatoria" ([11]) che aveva alimentato un ampio dibattito dottrinale ([12]). Com'è noto, sia il lavoro accessorio sia il lavoro occasionale *ex* articolo 54-*bis*, decreto-legge n. 50/2017, sono stati oggetto di contrapposte ricostruzioni: chi ha sostenuto la riconducibilità del tipo allo schema della subordinazione ([13]) non ha sempre trovato un seguito ([14]).
Nel caso del LOAgri, la scelta legislativa appare invece orientata, in modo pressoché esplicito, verso il rapporto di lavoro subordinato ([15]), fugando qualsiasi dubbio circa l'indisponibilità del tipo contrattuale, notoriamente attenzionato dalla Consulta ([16]).
Il dato letterale è significativo e appagante: il legislatore qualifica espressamente l'istituto come «prestazioni di lavoro subordinato occasionale a tempo determinato» e utilizza espressioni tipiche della fattispecie di cui all'articolo 2094 c.c., come datore di lavoro, prestatore di lavoro, prestazione. A ciò si aggiunge un elemento funzionale: le attività stagionali, cui la disciplina è riferita, si inseriscono normalmente nell'organizzazione dell'impresa agricola e risultano connotate, probabilmente più di altre, da quella "doppia alienità" (dell'organizzazione e del

([11]) Così S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 166; S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, cit., p. 643.
([12]) Per una ricostruzione del dibattito, S. CAFFIO, *Lavoro accessorio, prestazioni occasionali e qualificazione del rapporto*, in *LG*, 2019, n. 11, qui p. 1038; V. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, cit., p. 680.
([13]) Cfr. V. PINTO, *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, cit., P. MONDA, *Prime riflessioni sulla nuova disciplina del lavoro occasionale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 346.
([14]) In tal senso, cfr. i dubbi di S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, cit., p. 679 e riferimenti dottrinari ivi citati.
([15]) Così anche la circ. Inps n. 102/2023, cit.
([16]) Le sentenze cui ci si riferisce sono C. cost. 29 marzo 1993, n. 121, C. cost. 31 marzo 1994, n. 115, e C. cost. 7 maggio 2015, n. 76.

risultato) tradizionalmente assunta quale indice della subordinazione ([17]). Sul piano degli effetti, inoltre, la previsione della trasformazione del rapporto in contratto a tempo indeterminato in caso di superamento dei limiti di legge costituisce un rimedio tipico del lavoro subordinato a termine.

Permangono, tuttavia, alcune ambiguità terminologiche che, pur non sembrando idonee a incrinare la qualificazione del tipo, meritano di essere segnalate. La formula contenuta nel comma 343 – che fa riferimento a «forme semplificate di utilizzo delle prestazioni di lavoro occasionale a tempo determinato in agricoltura *assicurando ai lavoratori le tutele previste dal rapporto di lavoro subordinato*» (enfasi aggiunta) – sembra evocare una prospettiva più rimediale che definitoria ([18]), quasi a voler rafforzare la garanzia di applicazione delle tutele tipiche della subordinazione. Analogamente, la riproposizione del termine "compenso", in

([17]) Sul concetto di doppia alienità, L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato: discipline legislative e contrattuali*, Franco Angeli, 1979, pp. 89-91. Con esplicito riferimento al lavoro accessorio (e occasionale), V. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, cit., p. 682.

([18]) Sulla scia delle collaborazioni etero-organizzate di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015. D'altronde proprio la vaga formulazione di cui al citato art. 2 ha portato la dottrina a dividersi circa la riconducibilità delle co.co.org. al lavoro autonomo o subordinato. Senza pretesa di esaustività, da un lato vi è chi ha ritenuto che l'art. 2 descriva una subspecie di cui all'art. 2094 c.c., per cui l'eterorganizzazione funge da criterio (già) utilizzato dalla giurisprudenza a cui ricorrere nel caso di prestazioni soggette ai pieni poteri organizzativi del datore. Cfr. P. TOSI, *L'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *ADL*, 2015, n. 6, I; G. SANTORO PASSARELLI, *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409 n. 3 c.p.c.*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 278; L. NOGLER, *La subordinazione nel d.lgs. n. 81 del 2015: alla ricerca dell'«autorità del punto di vista giuridico»*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 267. Una seconda ricostruzione ritiene che l'eterorganizzazione vada ad incidere sulla stessa nozione di subordinazione. Cfr. M.T. CARINCI, *All'insegna della flessibilità*, in M.T. CARINCI, A. TURSI (a cura di), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Giappichelli, 2015, p. XIX; in senso conforme T. TREU, *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *DLRI*, 2015, n. 146. Una lettura ulteriore è quella offerta da quella parte della dottrina per la quale l'eterorganizzazione si erge a criterio idoneo alla qualificazione della fattispecie, distinguendosi dall'eterodirezione per l'assenza della dipendenza. Cfr. O. RAZZOLINI, *I confini tra subordinazione, collaborazioni etero-organizzate e lavoro autonomo coordinato: una rilettura*, in *DRI*, 2020, n. 2; in ultimo, invece, quella parte della dottrina che conferma l'attrazione delle co.co.org. nell'orbita del lavoro autonomo (o, meglio, in quella zona grigia della parasubordinazione), il cui «traghettamento forzoso» si attua in ragione di una dipendenza organizzativa del lavoratore verso il committente. Cfr. R. PESSI, *Il tipo contrattuale: autonomia e subordinazione dopo il Jobs Act*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 282, p. 14. Viepiù è da menzionare chi sosteneva che l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato a questa particolare forma di lavoro autonomo si legittimasse in ragione di una particolare condizione di sottoprotezione sociale dei collaboratori organizzati dal committente. Cfr. A. PERULLI, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 272.

luogo di "retribuzione", richiama lessicalmente l'area dell'articolo 2222 c.c. ([19]), pur a fronte di una disciplina che, nel complesso, si colloca nell'alveo del lavoro subordinato.
Chiarita, nei termini sopra indicati, la riconducibilità del LOAgri allo schema della subordinazione, occorre individuarne i tratti peculiari. L'istituto si presenta come una figura speciale, «un ibrido rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato privo di contratto» ([20]), caratterizzato da una marcata semplificazione procedurale e da una delimitazione quantitativa della prestazione.
Sotto questo profilo, esso attinge in parte alla disciplina del lavoro a termine contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015, segnatamente per quanto concerne la presenza di un termine massimo e il rimedio della conversione.
In parte, invece, il tipo contrattuale adotta la logica del lavoro occasionale di cui all'articolo 54-*bis* del decreto-legge n. 50/2017, dal quale mutua il principio dell'occasionalità come limite strutturale. Tuttavia, mentre nel lavoro occasionale "ordinario" l'occasionalità era definita prevalentemente attraverso limiti economici riferiti sia al prestatore sia all'utilizzatore ([21]), nel LOAgri essa è ancorata a un parametro temporale, quale è il tetto massimo di 45 giornate annue per lavoratore.
Non può, infine, escludersi una certa affinità funzionale con il lavoro intermittente, in ragione della possibilità che il lavoratore sia chiamato a svolgere la prestazione secondo le esigenze organizzative del datore, entro il perimetro temporale previamente comunicato, pur se con alcuni limiti (si veda *infra*).
Ne risulta un tipo che, pur formalmente riconducibile al lavoro subordinato a termine, per quanto compatibile ([22]), presenta tratti di ibridazione e di specialità tali da renderlo un modello autonomo, costruito per il settore agricolo mediante una combinazione selettiva di elementi propri di istituti differenti.

([19]) Rilevano l'ambiguità rispetto al lavoro accessorio e occasionale, rispettivamente, V. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, cit., p. 682, e S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 167.
([20]) P. RAUSEI, *Lavoro senza contratto*, in *DPL*, 2023, n. 25, qui p. 1545.
([21]) Generalmente pur sempre entro il limite delle 280 ore annuali del lavoratore, come definito dall'art. 54-*bis*, comma 20, del d.l. n. 50/2017. Cfr. S. CAFFIO, *Lavoro accessorio, prestazioni occasionali e qualificazione del rapporto*, cit., qui p. 1042. Tuttavia, preme sottolineare come il limite suddetto per il settore agricolo non fosse di agevole calcolo, dipendendo dal meccanismo di rinvio alla contrattazione collettiva, con «l'effetto di generare tetti orari diversificati in ragione della fascia retributiva a cui parametrare la remunerazione da riconoscere al prestatore di lavoro». Sul punto, S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, cit., p. 646; C. CARCHIO, *La tutela del lavoratore occasionale (compenso – orario – sicurezza)*, in D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 579.
([22]) Come sottolinea anche la circ. Inps n. 102/2023, cit.

4. La *ratio* (esplicita) dell'istituto

Assodata la (parziale) riconducibilità del LOAgri allo schema del lavoro subordinato a tempo determinato, occorre interrogarsi sulle ragioni che hanno indotto il legislatore a introdurre un ulteriore tipo contrattuale speciale per il settore agricolo, nonché sulle possibili ricadute sistemiche di tale scelta.
La genesi del LOAgri si colloca a seguito di una fase segnata dalle criticità emerse nel corso della pandemia, quando la difficoltà nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro aveva condotto il legislatore *pro tempore* ad avviare una procedura di regolarizzazione della manodopera migrante ([23]).
La *ratio* dell'istituto è espressamente enunciata nella legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, comma 343), ove si afferma che la disciplina è finalizzata a «garantire la continuità produttiva delle imprese agricole e a creare le condizioni per facilitare il reperimento di manodopera per le attività stagionali». Il dato letterale è significativo, poiché individua come obiettivo primario l'esigenza di assicurare stabilità organizzativa e continuità dell'attività imprenditoriale in un comparto strutturalmente caratterizzato da picchi di fabbisogno lavorativo.
Sotto questo profilo, il legislatore sembra muoversi lungo una direttrice di tipo funzionale, riconducibile a un approccio di *law and economics* ([24]), nel quale l'intervento normativo è giustificato in termini di efficienza del mercato del lavoro e di riduzione dei costi di transazione connessi all'assunzione di manodopera stagionale. L'istituto si presenta, infatti, come uno strumento volto a semplificare le modalità di impiego e a rendere più agevole il soddisfacimento delle esigenze produttive, in linea con la *ratio* che aveva sorretto, in precedenti stagioni normative, il lavoro occasionale nelle sue mutevoli denominazioni ([25]).
Se si resta al piano formale, la disposizione sembra dunque attribuire una posizione centrale alla tutela dell'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41, primo comma, Cost., enfatizzando la necessità di garantire la continuità produttiva delle imprese e di «facilitare il reperimento della manodopera», in luogo dell'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta, che avrebbe avuto un altro tenore letterale. In questa prospettiva dichiarata, l'intervento legislativo appare prioritariamente orientato a soddisfare istanze organizzative datoriali, mentre la protezione del lavoratore appare in secondo piano, benché assicurata attraverso il richiamo alle tutele proprie del lavoro subordinato.

([23]) Con d.l. n. 34/2020 (decreto rilancio). Sul punto, C. FALERI, *La pandemia svela il vero volto del mercato del lavoro agricolo*, in *Ianus – Quaderni*, 2020.
([24]) P. ICHINO, *Lavoro occasionale, addio alla semplificazione burocratica*, in *lavoce.info*, 18 luglio 2017.
([25]) Sul punto, V. PINTO, *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, cit., p. 319.

Tale opzione normativa si colloca, peraltro, in un settore nel quale il lavoro a termine è storicamente oggetto di un regime differenziato rispetto alla disciplina generale, con ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle imprese agricole (prima il decreto legislativo n. 368/2001, poi il decreto legislativo n. 81/2015) ([26]). In tal senso, la contrattazione collettiva ha sempre svolto un ruolo di primo piano e tentato di limitare i rischi di precarizzazione del lavoro nel settore, regolando le assunzioni per "fase lavorativa" ([27]) (si veda *infra*).
Proprio su questo assetto si è recentemente innestato il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ([28]), volto a verificare la compatibilità della normativa interna in materia di contratto a termine con la direttiva 1999/70/CE, nella parte in cui impone agli Stati membri l'adozione di misure idonee a prevenire l'abuso derivante dall'utilizzo di contratti a termine successivi ([29]). L'introduzione – e, soprattutto, la stabilizzazione – del LOAgri interviene dunque in un contesto già segnato da interrogativi circa l'equilibrio tra esigenze di flessibilità produttiva e garanzie contro la precarizzazione strutturale nel settore (si veda *infra*).
Alla luce di tale quadro, il problema che si pone non è tanto quello della legittimità in astratto dell'obiettivo perseguito – indubbiamente riconducibile a interessi costituzionalmente rilevanti – quanto piuttosto quello della sua effettiva traduzione normativa. Occorrerà verificare, sul piano sostanziale, se la disciplina del LOAgri si limiti a introdurre una tecnica di semplificazione amministrativa compatibile con il sistema delle tutele per il lavoro subordinato (e a termine), ovvero se essa finisca per incentivare ulteriori processi di frammentazione e parcellizzazione della prestazione lavorativa in un comparto nel quale la precarietà strutturale dei rapporti e le persistenti difficoltà di emersione del lavoro irregolare hanno storicamente costituito un terreno fertile per fenomeni di compressione sostanziale dei diritti dei lavoratori ([30]). Occorre interrogarsi se la tecnica

([26]) Si vedano le considerazioni di M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll, Idis, Iscro*, Giappichelli, 2021, spec. p. 270, laddove sostiene che «il lavoro operaio nell'agricoltura si basa sui contratti a termine totalmente liberi».
([27]) Si veda l'art. 13 del CCNL Operai agricoli e florovivaisti, stipulato da Confagricoltura e Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila-Uil.
([28]) Si veda Cass. ord. int. n. 12572/2025, cit.
([29]) Si veda la clausola 5 dell'accordo-quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70/CE.
([30]) Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro in agricoltura è sin troppo noto per essere qui ricordato e analizzato. Per una ricostruzione, si vedano, *ex multis*, D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, in 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*, ADAPT University Press, 2024, p. 18 ss.; V. PINTO, *Mercato del lavoro agricolo e sfruttamento lavorativo*, in V. LECCESE, V. PINTO (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Edizioni Radici Future, 2021, p. 197 ss.; C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Strumenti e modelli di regolazione*, cit., spec. p. 86 ss.; D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno*

normativa prescelta sia idonea a incidere su tali dinamiche, ovvero se rischi di inserirsi in un equilibrio già fragile, in cui non di rado la deriva patologica prevale sulle dinamiche fisiologiche del mercato del lavoro, contribuendo – sia pure indirettamente – al suo consolidamento.
In questa prospettiva, la semplificazione delle procedure di "reperimento della manodopera" dovrà essere esaminata secondo una duplice direttrice: da un lato, con riferimento alla struttura oggettiva del tipo contrattuale e ai limiti quantitativi che ne delimitano l'uso; dall'altro, con riguardo alla platea soggettiva dei destinatari e agli effetti che la disciplina produce sulla posizione giuridica dei lavoratori coinvolti.

5. La struttura oggettiva del tipo contrattuale: semplificazione procedurale e rischi

L'analisi della struttura oggettiva del LOAgri consente di coglierne le implicazioni più rilevanti sul piano sistemico. La disciplina si caratterizza per una marcata semplificazione procedurale: il datore di lavoro è tenuto, prima dell'inizio della prestazione, alla comunicazione obbligatoria al Centro per l'impiego ai sensi dell'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 510/1996 (comma 346). Tale adempimento non costituisce una vera e propria stipulazione contrattuale formalizzata, ma funge da meccanismo autorizzatorio, attestando la regolare occupazione del prestatore.
Occorre leggere tale obbligo in relazione all'articolo 1, comma 351, della legge n. 197/2022. Secondo il citato articolo 9-*bis*, comma 2, la comunicazione può essere integrata dei dati mancanti entro il terzo giorno, purché risultino inequivocabili la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore; in caso di urgenza, secondo il comma 2-*bis* della medesima disposizione, la comunicazione può essere effettuata entro 5 giorni, fermo restando l'invio minimo previsto entro il giorno antecedente all'instaurazione del rapporto. Il comma 351 della legge n. 197/2022 stabilisce che l'obbligo informativo *ex* articolo 1, decreto legislativo n. 152/1997, si considera assolto mediante la consegna di copia della comunicazione di assunzione; comunicazione che potrà risultare anche incompleta in forza della deroga prevista dal comma 2-*bis* del citato articolo 9-*bis*. In questo

dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura), in *RDSS*, 2018, n. 2; M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, 2017, n. 2. Per quanto riguarda la dottrina penalistica, G. ROTOLO, *Dignità del lavoratore e controllo penale del "caporalato"*, in *Diritto Penale e Processo*, 2018, n. 6; A. DI MARTINO, *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Archivio Penale (Web)*, 2019, n. 1; S. ORLANDO, *Il delitto di "caporalato" tra diritti minimi della persona e tutela del mercato del lavoro*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 2020, n. 3-4.

modo, l'adempimento formale verso l'amministrazione diventa il veicolo della trasparenza verso il lavoratore: la procedura, di per sé neutra e coerente sul piano formale, comporta il rischio di offrire al prestatore informazioni limitate e non consente una verifica attiva della regolarità del rapporto.
Diversamente, il contratto di prestazione occasionale *ex* decreto-legge n. 50/2017 prevede la comunicazione tramite piattaforma Inps, con notifica immediata al lavoratore e possibilità di conferma dell'avvenuta prestazione; in difetto di intervento, la comunicazione diviene irrevocabile, legittimando il pagamento dei compensi e l'accreditamento contributivo ([31]).
Dal confronto emerge che, mentre l'articolo 54-*bis* costruisce un sistema di tracciabilità digitale rafforzata, il LOAgri si colloca nel regime ordinario delle comunicazioni obbligatorie: la semplificazione procedurale e il collegamento automatico tra comunicazione amministrativa e trasparenza verso il lavoratore riducono gli adempimenti, ma lasciano al datore di lavoro e alla vigilanza *ex* post la principale responsabilità di garantire la regolarità del rapporto.
Un ulteriore profilo problematico emerge dal coordinamento tra fonte legale e fonte collettiva. Il comma 347 preclude il ricorso al LOAgri ai datori che non rispettano i contratti collettivi nazionali e provinciali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Nel settore agricolo, tuttavia, la disciplina del lavoro a termine è storicamente affidata alla contrattazione collettiva ([32]) che, come anticipato, ha elaborato il modello della "fase lavorativa", intesa come «periodo di tempo limitato alla esecuzione delle singole operazioni fondamentali in cui si articola il ciclo produttivo annuale delle principali colture agrarie della provincia» (articolo 13). La medesima fonte ha predisposto anche le norme equivalenti – a compensazione dell'esclusione del settore agricolo dalla disciplina legale – volte a prevenire l'abuso nella reiterazione dei contratti ([33]) e garantito una garanzia occupazionale, benché temporalmente definita.

([31]) Per l'esattezza, nella disciplina del lavoro occasionale, il datore di lavoro agricolo era tenuto a trasmettere almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, attraverso la piattaforma informatica Inps ovvero avvalendosi dei servizi di contact center messi a disposizione dall'Inps, una dichiarazione contenente, oltre che i dati anagrafici, luogo della prestazione, oggetto della prestazione e compenso. Inoltre, specificatamente per il settore agricolo (e alberghiero), veniva richiesta anche la data di inizio e il monte orario complessivo presunto con riferimento a un arco temporale non superiore a 10 giorni (art. 54-*bis*, comma 17, d.l. n. 50/2017). Cfr. S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, cit., p. 664.
([32]) Si veda il CCNL Operai agricoli e florovivaisti stipulato da Confagricoltura e Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila-Uil.
([33]) Si veda la previsione di un meccanismo di stabilizzazione del lavoro a tempo determinato vincolato al raggiungimento di una soglia minima di 180 giornate di lavoro nell'arco di 12 mesi, da azionarsi entro il termine decadenziale di 6 mesi (art. 23).

In tale contesto, e al netto delle possibili evoluzioni circa la nozione di stagionalità, come previsto dall'articolo 11 della legge n. 203/2024 (collegato lavoro) ([34]), il LOAgri non si pone come mera specificazione della disciplina collettiva, bensì come canale alternativo, caratterizzato da una delimitazione quantitativa rigida (45 giornate annue per lavoratore) ma privo della garanzia occupazionale estesa all'intera fase lavorativa dalla fonte negoziale. Ne deriva una tensione non tanto gerarchica quanto funzionale. Pur richiedendo il rispetto del contratto collettivo, la disciplina legale consente di operare al di fuori della logica di continuità che la fonte pattizia ha progressivamente costruito.
Il limite delle 45 giornate, computate con riferimento alle sole prestazioni effettivamente rese nell'arco di un contratto di durata annuale, introduce una frammentazione strutturale della prestazione lavorativa. La conversione in caso di superamento del tetto quantitativo rappresenta un presidio tipico del lavoro a termine, ma non intercetta l'eventuale abuso derivante dalla reiterazione sistematica di rapporti brevi e discontinui. In tal modo, la precarietà non si manifesta soltanto come conseguenza fisiologica del termine, bensì come esito di una parcellizzazione programmabile della forza lavoro.
A riguardo, ulteriori criticità emergono proprio sul piano dei controlli. La possibilità di iscrivere il lavoratore nel Libro unico del lavoro anche in un'unica soluzione alla cessazione del rapporto (comma 350) mal concilia con la "facoltà" di corrispondere il "compenso" con cadenza periodica ordinaria, determinando una dissociazione temporale tra prestazione, retribuzione e adempimenti formali.
Se non opportunamente controllato, il meccanismo può favorire pratiche elusive: l'iscrizione postuma del lavoratore, connessa alla mera facoltà – non obbligo – di "anticipare" l'erogazione della retribuzione, presta il fianco a possibili abusi nella compilazione del Libro unico del lavoro che, lo si ricorda, deve contenere, tra le altre cose, un calendario delle presenze, da cui risulti, per ogni giorno, il numero di ore di lavoro effettuate, nonché la conseguente retribuzione. Tale assetto, pur non implicando *ex se* irregolarità, amplia gli spazi di manipolazione avendo riguardo ai modi e ai tempi della prestazione, favorendo fenomeni di lavoro grigio, poiché la definizione di stagionalità e di fase lavorativa della

([34]) La disposizione, mediante una norma di interpretazione autentica, e dunque con efficacia retroattiva, ha ridefinito il concetto di stagionalità, ricomprendendovi anche le attività connesse all'intensificazione della produzione, secondo quanto previsto dai contratti collettivi. Sul punto, M. MISCIONE, *Lavoro a termine: causale individuale, attività stagionali e periodo di prova*, in *DPL*, 2025, n. 12; E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 551; F. CHIETERA, *La nuova nozione di stagionalità*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo I. Si veda anche la circ. Min. lav. 27 marzo 2025, n. 6.

fonte contrattuale riguarda attività diverse, con livelli retributivi variabili a seconda dell'inquadramento previsto dalla fonte di secondo livello ([35]), e lavoro nero, poiché consentirebbe di alternare giornate regolarmente retribuite e tracciate e giornate non registrate, specie in un settore già esposto a dinamiche di sommersione.
La combinazione tra delimitazione quantitativa individuale e assenza di limiti riferiti all'organizzazione complessiva dell'impresa consente, inoltre, la gestione ciclica di gruppi di lavoratori entro il tetto delle 45 giornate ciascuno. Si delinea così un modello di "flessibilità in serie", nel quale la precarietà si distribuisce su una pluralità di soggetti, riducendo il rischio di conversione ma accentuando la vulnerabilità complessiva della forza lavoro.

6. La struttura soggettiva del tipo contrattuale: selettività della platea e segmentazione occupazionale

Sul piano soggettivo, è opportuno avviare l'analisi a partire dalle continuità con la disciplina previgente, onde coglierne le differenze. Sotto il profilo datoriale, il LOAgri si discosta in modo significativo dal modello delineato dall'articolo 54-*bis* del decreto-legge n. 50/2017: mentre quest'ultimo – secondo l'interpretazione del comma 14 ([36]) – subordinava l'accesso allo strumento anche per gli imprenditori agricoli al limite dimensionale dei 5 lavoratori a tempo indeterminato, la nuova disciplina non riproduce tale vincolo, ampliando così la platea dei potenziali utilizzatori a tutti gli imprenditori agricoli ([37]).

([35]) Avendo riguardo soprattutto al profilo retributivo, il rapporto tra fonte di primo livello e integrativa è affrontato da D. MESITI, *La retribuzione dei lavoratori agricoli: salario minimo e gabbie salariali*, in D. GAROFALO, S. CAFFIO (a cura di), *op. cit.*, p. 84 ss.
([36]) Sul punto, S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, cit., pp. 654-657.
([37]) Differente era, inoltre, la disciplina prevista dall'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, che consentiva il ricorso al lavoro accessorio alle attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito delle attività agricole di carattere stagionale: 1) effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università; 2) alle attività agricole svolte a favore di soggetti di cui all'art. 34, comma 6, del d.P.R. n. 633/1972 (produttori agricoli che nell'anno solare precedente hanno realizzato o, in caso di inizio attività, prevedono di realizzare un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, costituito per almeno 2/3 da cessione di prodotti) che non possono, tuttavia, essere svolte da soggetti iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli. Cfr. circ. Min. lav. 18 gennaio 2013, n. 4; circ. Inps 29 marzo 2013, n. 49.

Passando ai lavoratori, la normativa individua una platea eterogenea di destinatari, quali disoccupati, percettori di ammortizzatori, pensionati, studenti, fino ad estendersi ai detenuti ammessi al lavoro extramurario ([38]); tutti soggetti accomunati da una condizione di potenziale o acclarata esclusione sociale o comunque ai margini del mercato del lavoro.
Particolarmente significativa è l'assenza di una disciplina specifica delle modalità di chiamata e di preavviso, soprattutto in relazione agli studenti-lavoratori. Se il LOAgri presenta tratti funzionalmente affini al lavoro intermittente, manca tuttavia una regolazione analoga a quella prevista dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 81/2015, che imporrebbe, oltre alla forma scritta, la determinazione delle modalità di richiesta della prestazione. L'elasticità organizzativa riconosciuta al datore rischia così di tradursi in un potere unilaterale di attivazione della prestazione, non adeguatamente bilanciato da garanzie di prevedibilità, volte a favorirne la conciliazione con lo studio. Questa lacuna – che assume un peso specifico per gli studenti-lavoratori, ma comunque generalizzabile anche alle altre categorie di soggetti ([39]) – va letta congiuntamente all'elasticità procedurale che caratterizza il LOAgri, obbligando il datore di lavoro esclusivamente alla comunicazione iniziale e all'adempimento finale.
La semplificazione si manifesta anche nella disciplina dell'autocertificazione., funzionale ad affrancare il datore di lavoro dal rischio di una sanzione amministrativa qualora le informazioni fornite nella medesima risultino non veritiere. Diversamente dal lavoro occasionale *ex* articolo 54-*bis*, ove la dichiarazione transitava attraverso la piattaforma Inps, nel LOAgri essa è resa direttamente al datore di lavoro. Lo spostamento del baricentro del controllo dall'autorità pubblica al rapporto bilaterale riduce il grado di verifica *ex ante* delle condizioni soggettive ([40]) e accentua la dipendenza del lavoratore dalla correttezza datoriale.
Di particolare rilievo è, infine, la clausola che esclude l'accesso al LOAgri per coloro che abbiano avuto un ordinario rapporto di lavoro subordinato agricolo

([38]) Estensione, invero, già prevista nel caso in cui l'utilizzatore sia una pubblica amministrazione, come sancito dal comma 7, art. 54-*bis*, del d.l. n. 50/2017.
([39]) Si pensi, ad esempio, al lavoro c.d. extramurario dei detenuti, soggetto ad una specifica procedura che deriva dalla condizione di detenzione; procedura che lo renderebbe probabilmente meno "appetibile". Sulla tipicità della prestazione di lavoro svolta dai detenuti cfr. V. LAMONACA, *Il lavoro dei detenuti e degli internati alla prova del d.lgs. n. 150/2015*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 249 ss.; M.G. MATTAROLO, *Il lavoro subordinato alle dipendenze di terzi*, in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Padova University Press, 2017, p. 41 ss., nonché, più analiticamente, lo studio monografico di F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Giappichelli, 2022.
([40]) Si ricorda, tra l'altro, che, ad eccezione degli studenti, plausibilmente esclusi o comunque ai margini del mercato del lavoro, in tutti gli altri casi si tratta di soggetti che hanno già un rapporto, ancorché di diversa natura, con le pubbliche amministrazioni, che semplificherebbe la verifica dell'attendibilità delle informazioni fornite mediante l'autocertificazione.

nei 3 anni precedenti – e non più nell'anno precedente, come previsto dalla disciplina ordinaria – "ovvero" diverso da quello previsto dalla disciplina in esame. La disposizione va letta attribuendo a quell'"ovvero" una funzione selettiva ed escludente: ciò che rileva come causa ostativa è il pregresso rapporto di lavoro subordinato agricolo ordinario, cioè diverso dal LOAgri. Ne consegue che, fermo restando il limite delle 45 giornate, il medesimo lavoratore può essere assunto anno dopo anno mediante tale tipologia contrattuale, purché rimanga esterno al circuito del lavoro agricolo ordinario. Il legislatore non intende impedire la reiterazione del LOAgri nel tempo, bensì evitare che lavoratori già stabilmente inseriti nel circuito agricolo ordinario possano essere "ricondotti" entro un regime speciale e semplificato.

Si configura così un canale occupazionale potenzialmente stabile nella sua ripetizione, ma strutturalmente separato dal mercato tipico e dalle tutele connesse alla clausola della "fase lavorativa" di origine negoziale.

A riguardo è opportuno evidenziare il comma 348, che aggancia il "compenso" a quello definito dai contratti collettivi comparativamente più rappresentativi, a garanzia di un minimo retributivo proporzionato e dignitoso *ex* articolo 36 Cost., come già previsto dalla disciplina previgente (per il solo settore agricolo) di cui al citato articolo 54-*bis*, comma 16 ([41]). Il LOAgri, tuttavia, segna una parziale discontinuità rispetto al modello delineato dal decreto-legge n. 50/2017 (in particolare, commi 8 e 14 lettera *b*, nella versione previgente), il quale, nel settore agricolo, prevedeva un meccanismo di computo del compenso ridotto al 75% di quello effettivo ai fini del rispetto dei limiti economici ([42]).

Il superamento di tale criterio di abbattimento convenzionale del valore della prestazione rivela una diversa opzione di politica legislativa: non più una disciplina eccezionale, con funzione prevalentemente incentivante e di emersione, bensì un modello settoriale strutturato, nel quale la selettività soggettiva della platea è controbilanciata dal pieno ancoraggio ai parametri retributivi della contrattazione collettiva comparativamente rappresentativa.

Tuttavia, il rafforzamento del presidio retributivo non elimina la logica di segmentazione che permea l'istituto. Il LOAgri continua a configurarsi come un

([41]) Sul punto, C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 584. Secondo le determinazioni dell'Inps, la retribuzione minima per i lavori agricoli deve essere ricavata assumendo a riferimento i minimi salariali mensili degli operai agricoli fissati dal CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti stipulato dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale e aggiungendo «il cd. terzo elemento retributivo, previsto, per gli operai a tempo determinato, quale corrispettivo degli istituti riconosciuti agli operai a tempo indeterminato (festività nazionali e infrasettimanali, ferie, tredicesima e quattordicesima mensilità)». Cfr. mess. Inps 12 luglio 2017, n. 2887.

([42]) Che pur non era scevra da ambiguità in relazione al tetto annuo da considerarsi per gli utilizzatori agricoli. Cfr. S. CAFFIO, *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, cit., p. 645.

canale occupazionale separato dal circuito ordinario del lavoro agricolo subordinato: la tutela del minimo salariale via contrattuale attenua il rischio di svalutazione economica della prestazione, ma non incide sulla strutturale discontinuità del rapporto e sulla collocazione periferica dei soggetti coinvolti.
Ne emerge un assetto nel quale l'equilibrio tra esigenze di flessibilità e garanzie del lavoratore si gioca più sul terreno del trattamento economico che su quello della stabilità e dell'integrazione nel mercato del lavoro agricolo ordinario.

7. Il LOAgri alla luce del diritto dell'Unione: effettività delle misure antiabuso e rischio di segmentazione strutturale

La valutazione complessiva del LOAgri impone un vaglio unitario dei suoi profili oggettivi e soggettivi alla luce della direttiva 1999/70/CE, di recepimento dell'accordo-quadro CES-UNICE-CEEP sul lavoro a tempo determinato ([43]), con particolare riferimento alla clausola 5, che impone agli Stati membri l'adozione di misure effettive e dissuasive dirette a prevenire l'abuso derivante dall'utilizzo di contratti o rapporti a termine successivi e in alternativa di "misure equivalenti" ([44]).
Come chiarito in più occasioni dalla Corte di Giustizia, la discrezionalità degli Stati membri non è illimitata, poiché non può in alcun caso arrivare a pregiudicare lo scopo o l'effetto utile dell'accordo-quadro; in particolare, detto potere discrezionale non deve essere esercitato dalle autorità di cui trattasi in modo tale da condurre ad una situazione che possa generare abusi e pertanto ostacolare detto obiettivo ([45]). L'obbligo di prevenzione non si esaurisce nella previsione di limiti meramente formali, ma richiede strumenti idonei (legali o contrattuali) a impedire che esigenze lavorative permanenti e durevoli vengano soddisfatte mediante una reiterazione artificiosamente frazionata di rapporti temporanei ([46]). La nozione di "successione", quindi, non può essere interpretata in senso restrittivo

([43]) C. Giust. 8 maggio 2025, cause riunite C-212/24, C-226/24 e C-227/24, *L.T. s.s. e a.* c. *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, punto 43, ha chiarito che il rapporto di lavoro degli operai agricoli a tempo determinato è regolato dalla normativa italiana in materia di lavoro nonché dalla contrattazione collettiva nazionale di settore e rientra, pertanto, nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE.
([44]) Tale valutazione era già stata prospettata da P. MONDA, *op. cit.*, e V. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, cit.
([45]) Cfr. C. Giust. 3 giugno 2021, causa C-726/19, *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario* c. *JN*, punto 30; C. Giust. 11 febbraio 2021, causa C-760/18, *M.V. e.a.* c. *Organismos Topikis Aftodioikisis (O.T.A.) «Dimos Agiou Nikolaou»*, punto 42.
([46]) C. Giust. 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Raffaella Mascolo e altri* c. *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Comune di Napoli*, punto 100; nonché causa *JN*, cit., punto 58.

o puramente cronologico, dovendosi avere riguardo alla realtà sostanziale del rapporto e alla funzione economico-organizzativa che esso assolve.
In tale prospettiva, appare utile distinguere tra misure del LOAgri volte a prevenire l'abuso all'interno del rapporto e strumenti diretti a contrastare l'abuso nella successione dei rapporti. Le prime sanzionano l'eccessiva durata o il superamento di limiti quantitativi; le seconde intervengono sulla reiterazione nel tempo di rapporti formalmente distinti ma sostanzialmente omogenei.
Sotto il profilo oggettivo, il limite delle 45 giornate annue, pur configurandosi come misura quantitativa di contenimento, opera esclusivamente all'interno del singolo anno e del singolo rapporto. La conversione in caso di superamento della soglia costituisce una tecnica tipica del lavoro a termine e rappresenta una misura antiabuso nell'anno di riferimento ([47]); essa, tuttavia, non intercetta l'ipotesi di successione pluriennale di rapporti brevi, ciascuno formalmente conforme al tetto legale. Inoltre, la possibilità di stipulare un contratto di durata fino a 12 mesi, entro il quale collocare le singole giornate effettive di lavoro, consente di programmare una frammentazione della prestazione potenzialmente idonea a soddisfare fabbisogni stagionali ciclici e prevedibili, senza che sia prevista alcuna verifica circa la natura effettivamente temporanea o strutturale dell'esigenza produttiva.
Proprio quest'ultimo profilo assume rilievo alla luce della giurisprudenza eurounitaria sulle "ragioni oggettive" ([48]), che si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in tale peculiare contesto, l'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Dette circostanze possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi i contratti in questione, dalle caratteristiche ad esse inerenti o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro ([49]).
Nel caso di specie, la mera qualificazione legislativa delle prestazioni come stagionali potrebbe non risultare, di per sé, sufficiente ove l'attività si ripeta ciclicamente e stabilmente nel tempo, integrando un bisogno organizzativo prevedi-

([47]) In tal senso, si veda C. Giust. 25 ottobre 2018, causa C-331/17, *Martina Sciotto* c. *Fondazione Teatro dell'Opera di Roma*, punto 72, secondo cui la clausola 5 dell'accordo-quadro deve essere interpretata nel senso di ritenere incompatibile con essa una disciplina nazionale che escluda l'applicazione delle regole di diritto comune volte a reprimere l'abuso nella reiterazione dei contratti di lavoro a tempo determinato, e segnatamente della previsione della conversione automatica del rapporto in contratto a tempo indeterminato al superamento di una determinata durata.
([48]) Causa *JN*, cit.
([49]) Causa *Mascolo e altri*, cit., punto 87.

bile. Ne deriva che la misura antiabuso predisposta dal legislatore nazionale appare calibrata sul superamento del limite quantitativo annuale, ma non sulla "continuità sostanziale" ([50]) del fabbisogno produttivo.

Tale assetto si intreccia con il profilo soggettivo della disciplina. La clausola che esclude l'accesso al LOAgri per i lavoratori che abbiano avuto un ordinario rapporto agricolo nei 3 anni precedenti, ma non impedisce la reiterazione annuale del LOAgri stesso nei confronti dei medesimi soggetti, determina la possibile stabilizzazione di un circuito contrattuale speciale e separato rispetto al mercato agricolo ordinario. Si delinea così il rischio di una "successione mascherata": la ripetizione annuale di rapporti omogenei, riferiti alla medesima attività stagionale e al medesimo datore, nonché al medesimo lavoratore, potrebbe integrare quella successione rilevante ai fini della clausola 5 dell'accordo-quadro, anche in presenza di un'interruzione formale del rapporto. In tale quadro assume rilievo anche l'estensione del LOAgri all'intera platea dei datori di lavoro agricoli, diversamente dal limite dimensionale previsto dall'articolo 54-*bis* del decreto-legge n. 50/2017. L'operatività dell'istituto anche in imprese medio-grandi, con cicli produttivi articolati e organizzativamente strutturati, aumenta la probabilità che la prestazione sia richiesta in modo ciclico e programmabile, a copertura di fabbisogni non meramente contingenti ma stabilmente inseriti nell'assetto produttivo. Ne deriva un'ulteriore tensione con la clausola 5 dell'accordo-quadro, poiché la reiterazione annuale di rapporti formalmente occasionali può tradursi, sul piano sostanziale, nella soddisfazione di esigenze durevoli.

Il problema, pertanto, non concerne la legittimità in sé del lavoro stagionale né l'ammissibilità di discipline settoriali differenziate, che il diritto dell'Unione non esclude (si veda il considerando 8), bensì la compatibilità del modello complessivo con il principio di effettività. Se la combinazione tra frammentazione oggettiva della prestazione, reiterabilità soggettiva del rapporto e assenza di limiti complessivi pluriennali consente di coprire in modo stabile un fabbisogno ciclico attraverso una sequenza potenzialmente indefinita di rapporti formalmente autonomi, il rischio è che la misura nazionale non soddisfi pienamente il requisito di effettività e dissuasività richiesto dalla direttiva 1999/70/CE.

([50]) Non di rado, la reiterazione dei contratti a tempo determinato non costituisce più la risposta a un fabbisogno produttivo intrinsecamente discontinuo, sempre soggetto al ciclo naturale delle stagioni, bensì lo strumento attraverso cui l'impresa governa una continuità lavorativa che potremmo definire "sostanziale", frammentandola in una pluralità di rapporti a termine riferiti alle singole fasi del ciclo produttivo medesimo. Si veda Cass. ord. int. n. 12572/2025, cit. I lavoratori ricorrenti dell'ordinanza citata avevano svolto mansioni operaie di addetti alla potatura, alla vendemmia, alla pulizia del verde o ad altri lavori di campagna con una pluralità di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, precisamente 17 rapporti il primo lavoratore, dal maggio 2009 all'aprile 2015, e 15 il secondo, dal dicembre 2007 all'aprile 2015. Sul punto, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *op. cit.*

In tale prospettiva, il LOAgri potrebbe configurarsi non come una mera tecnica di semplificazione amministrativa, bensì come un segmento regolativo idoneo a incidere sull'equilibrio complessivo delle misure interne di prevenzione dell'abuso, specie in un settore nel quale la disciplina del contratto a termine è già oggetto di scrutinio eurounitario. La verifica della sua compatibilità con il diritto dell'Unione non potrà, pertanto, arrestarsi al rispetto dei limiti quantitativi formali, ma dovrà interrogarsi sulla capacità effettiva dell'istituto di impedire che esigenze strutturali vengano soddisfatte attraverso una frammentazione "in serie" della prestazione lavorativa.

8. Conclusioni

Il LOAgri rappresenta un esempio paradigmatico di legislazione settoriale di flessibilizzazione, nella quale l'obiettivo dichiarato di garantire la continuità produttiva delle imprese agricole si traduce nella costruzione di un canale contrattuale speciale, formalmente ricondotto alla subordinazione ma strutturalmente connotato da un'elevata intensità di semplificazione e da una significativa compressione delle garanzie di stabilità.
La qualificazione espressa come lavoro subordinato a tempo determinato non elimina, ma anzi rende più evidente, la tensione tra forma e funzione: se la subordinazione richiama l'intero patrimonio di tutele costituzionali connesse *in primis* agli articoli 35 e 36 della Carta, la tecnica normativa prescelta sembra orientata prioritariamente alla massimizzazione dell'interesse organizzativo datoriale, in linea con una lettura espansiva dell'articolo 41 Cost. Il bilanciamento tra libertà d'impresa e tutela del lavoro risulta così spostato sul versante della flessibilità, attraverso un modello che istituzionalizza – ulteriormente – la discontinuità della prestazione.
In un settore storicamente segnato da precarietà strutturale, segmentazione occupazionale e persistenti fenomeni di irregolarità, l'introduzione e soprattutto la stabilizzazione del LOAgri rischiano di consolidare un mercato del lavoro duale: da un lato, il lavoro agricolo ordinario regolato dalla contrattazione collettiva e assistito dalle c.d. "norme equivalenti"; dall'altro, un circuito speciale, reiterabile nel tempo, ma strutturalmente separato e privo di garanzie minime di continuità occupazionale ([51]). La segmentazione non opera soltanto tra tempo determinato e indeterminato, bensì tra submodelli contrattuali interni al medesimo schema

([51]) D'altronde tale rischio era stato evidenziato già in riferimento al lavoro occasionale, segnatamente sostenendo che l'istituto del contratto occasionale sarebbe diventato «*alternativo* a tipologie regolate da altri istituti giuslavoristici». Così P. MONDA, *op. cit.*, p. 9.

giuridico e al medesimo settore, contribuendo alla formazione di un sottosistema regolativo a minore densità protettiva.
Sotto il profilo eurounitario, la reiterabilità annuale del LOAgri nei confronti dei medesimi lavoratori e non, unita all'assenza di strumenti specificamente orientati a prevenire l'abuso nella successione di rapporti a termine, solleva interrogativi circa la compatibilità sistemica con l'accordo-quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE. Il rischio non è quello di una "violazione frontale", bensì di una possibile elusione funzionale: la creazione di un tipo speciale potrebbe operare come canale parallelo idoneo ad attenuare, sul piano pratico, l'effettività delle misure nazionali di prevenzione dell'abuso, proprio mentre la disciplina del lavoro a termine agricolo è oggetto di scrutinio in sede europea.
In definitiva, il LOAgri appare meno come uno "strumento neutro" di semplificazione amministrativa e più come una tecnica di istituzionalizzazione della frammentazione lavorativa. La sua valutazione non può dunque limitarsi alla coerenza formale con lo schema del lavoro subordinato, ma deve interrogarsi sulla sua idoneità a preservare l'equilibrio costituzionale tra libertà d'impresa e tutela del lavoro, evitando che la specialità settoriale si traduca in una normalizzazione della precarietà, con i rischi che quest'ultima comporta.

9. Bibliografia

BELLOMO S. (2023), *Il lavoro occasionale tra mercato, tutele e nuove tecnologie. Brevi note sulle attuali criticità e sulle prospettive di (ulteriore) riforma della disciplina*, in Federalismi.it, n. 4, pp. 161-181

CAFFIO S. (2016), *Il lavoro occasionale accessorio: un'altra occasione mancata*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci

CAFFIO S. (2018), *I rigorosi confini di legalità delle nuove prestazioni occasionali: limiti, divieti, adempimenti e sanzioni*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, ADAPT University Press

CAFFIO S. (2019), *Lavoro accessorio, prestazioni occasionali e qualificazione del rapporto*, in *LG*, n. 11, pp. 1036-1045

CARCHIO C. (2018), *La tutela del lavoratore occasionale (compenso – orario – sicurezza)*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, ADAPT University Press

CARINCI M.T. (2015), *All'insegna della flessibilità*, in M.T. CARINCI, A. TURSI (a cura di), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Giappichelli

CHIETERA F. (2025), *La nuova nozione di stagionalità*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo I

DELEONARDIS N. (2026), *Abuso dei contratti a termine agricoli: verso una pronuncia della Corte di Giustizia*, in *LG*, n. 3, pp. 283-293

DI MARTINO A. (2019), *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Archivio Penale (Web)*, n. 1, pp. 1-48

FALERI C. (2020), *Il lavoro agricolo. Strumenti e modelli di regolazione*, Giappichelli

FALERI C. (2020), *La pandemia svela il vero volto del mercato del lavoro agricolo*, in *Ianus – Quaderni*, pp. 41-46

FONTANA A. (2000), *Contratto a termine finale e contratto a tempo indeterminato nel panorama odierno del lavoro operaio in agricoltura*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, n. 6, II, pp. 386-387

GAROFALO D. (2018), *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, n. 2, pp. 229-263

GAROFALO D. (2024), *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, in 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*, ADAPT University Press

GRAGNOLI E. (2025), *Il lavoro stagionale in agricoltura*, in *VTDL*, n. 3, pp. 544-557

ICHINO P. (2017), *Lavoro occasionale, addio alla semplificazione burocratica*, in *lavoce.info*, 18 luglio

LAMONACA V. (2016), *Il lavoro dei detenuti e degli internati alla prova del d.lgs. n. 150/2015*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci

MALZANI F. (2022), *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Giappichelli

MARCIANÒ A. (2018), *I voucher in agricoltura: dal decreto Biagi al decreto Dignità*, in *VTDL*, n. 4, pp. 1303-1325

MARIUCCI L. (1979), *Il lavoro decentrato: discipline legislative e contrattuali*, Franco Angeli

MATTAROLO M.G. (2017), *Il lavoro subordinato alle dipendenze di terzi*, in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Padova University Press

MESITI D. (2024), *La retribuzione dei lavoratori agricoli: salario minimo e gabbie salariali*, in 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*, ADAPT University Press

MISCIONE M. (2017), *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, n. 2, pp. 113-118

MISCIONE M. (2021), *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll, Idis, Iscro*, Giappichelli

MISCIONE M. (2025), *Lavoro a termine: causale individuale, attività stagionali e periodo di prova*, in *DPL*, n. 12, pp. 734-742

MONDA P. (2017), *Prime riflessioni sulla nuova disciplina del lavoro occasionale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 346

NOGLER L. (2015), *La subordinazione nel d.lgs. n. 81 del 2015: alla ricerca dell'«autorità del punto di vista giuridico»*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 267

ORLANDO S. (2020), *Il delitto di "caporalato" tra diritti minimi della persona e tutela del mercato del lavoro*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 3-4, pp. 622-670

PERULLI A. (2015), *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 272

PESSI R. (2015), *Il tipo contrattuale: autonomia e subordinazione dopo il Jobs Act*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 282

PINTO V. (2015), *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, in *LD*, n. 4, pp. 679-698

PINTO V. (2017), *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2, pp. 314-332

PINTO V. (2021), *Mercato del lavoro agricolo e sfruttamento lavorativo*, in V. LECCESE, V. PINTO (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Edizioni Radici Future

RAUSEI P. (2023), *Lavoro senza contratto*, in *DPL*, n. 25, pp. 1541-1550

RAZZOLINI O. (2020), *I confini tra subordinazione, collaborazioni etero-organizzate e lavoro autonomo coordinato: una rilettura*, in *DRI*, n. 2, pp. 345-380

ROTOLO G. (2018), *Dignità del lavoratore e controllo penale del "caporalato"*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 6, pp. 811-823

SANTORO PASSARELLI G. (2015), *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409 n. 3 c.p.c.*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 278

SENA E. (2020), *Il contratto per prestazione occasionale in agricoltura*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, n. 3, pp. 379-390

TOSI P. (2015), *L'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1117-1132

TREU T. (2015), *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *DLRI*, n. 146, pp. 155-181

TREU T. (2017), *La Corte costituzionale e i referendum sull'articolo 18, i voucher e la responsabilità negli appalti*, in *DRI*, n. 2, p. 554-563

APE sociale: natura giuridica, beneficiari e regime di operatività (art. 1, commi 162 e 163)

di Maria Cristina Degoli

Abstract – Il contributo esamina l'APE sociale nella configurazione risultante dalla proroga disposta dall'art. 1, commi 162 e 163, della l. n. 199/2025, che ne ha esteso il periodo di sperimentazione al 31 dicembre 2026, senza modifiche sostanziali ai requisiti vigenti. L'analisi ripercorre la natura giuridica dell'istituto – collocato in posizione interstiziale tra previdenza e assistenza, erogato a carico della fiscalità generale e strutturalmente distinto dalla pensione diretta – e ne illustra l'ambito soggettivo di applicazione, articolato nelle quattro categorie di beneficiari previste dalla legge istitutiva del 2016: lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, *caregivers* familiari, invalidi civili con riduzione della capacità lavorativa almeno pari al 74% e addetti a mansioni gravose. Il contributo approfondisce altresì il regime di operatività dell'indennità, con specifico riguardo all'incumulabilità con i redditi da lavoro, al procedimento bifasico di accesso e alle finestre temporali di presentazione delle domande, nonché i principali nodi interpretativi emersi nella prassi amministrativa e in giurisprudenza.

Abstract – The paper examines the *APE sociale* (the Italian social early retirement allowance) as extended to 31 December 2026 by Art. 1, §§ 162 and 163, of Act No. 199/2025, without substantive changes to the existing eligibility requirements. The analysis addresses the legal nature of the benefit – which occupies an intermediate position between social insurance and social assistance, financed entirely from general taxation and structurally distinct from a pension entitlement – and sets out its personal scope, as defined by the four categories of beneficiaries established by the 2016 founding legislation: involuntarily unemployed workers, family caregivers, disabled persons with a recognised reduction in working capacity of at least 74% and workers employed in arduous occupations. The contribution further examines the operational framework of the allowance, with particular attention to the rules on non-cumulation with employment income, the two-stage application procedure and the time windows for submission of claims, as well as the main interpretative issues arising in administrative practice and case-law.

Sommario: 1. Genesi e inquadramento sistematico dell'istituto. – 2. L'ambito soggettivo di applicazione: le quattro categorie di beneficiari. – 3. Il regime di operatività: incumulabilità, procedimento e finestre di domanda. – 4. La proroga disposta dalla legge di bilancio 2026: profili di continuità e questioni aperte. – 5. Bibliografia.

1. Genesi e inquadramento sistematico dell'istituto

Nel supplemento ordinario n. 42/L della *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre 2025, n. 301, è stata pubblicata la legge n. 199/2025, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028* (legge di bilancio 2026), il cui articolo 1, commi 162 e 163, ha prorogato al 31 dicembre 2026 il periodo di sperimentazione dell'anticipo pensionistico sociale comunemente denominato APE sociale, disciplinato dall'articolo 1, commi 179-186, della legge n. 232/2016 ([1]).

L'istituto ([2]) si sostanza in un'indennità mensile erogata dall'Inps, ma interamente a carico dello Stato ([3]), concepita quale strumento di accompagnamento al pensionamento per determinate categorie di assicurati ritenute – per specifici profili di vulnerabilità sociale, occupazionale o di salute – non in grado di proseguire l'attività lavorativa sino al raggiungimento dei requisiti ordinari per la pensione di vecchiaia. L'indennità decorre dal momento dell'accesso e cessa al compimento del requisito anagrafico richiesto per la pensione di vecchiaia, attualmente fissata a 67 anni per entrambi i sessi, nel qual caso il beneficiario è tenuto a presentare autonomamente la relativa domanda di pensione ([4]).

Sul piano della natura giuridica, l'APE sociale si distingue nettamente dalla pensione diretta: non costituisce trattamento pensionistico in senso tecnico, non è

([1]) Cfr. mess. Inps 14 gennaio 2026, n. 128; circ. Inps 25 febbraio 2026, n. 19. La proroga è disposta dall'art. 1, comma 162, della l. n. 199/2025, che estende l'applicazione dei commi 179-186 dell'art. 1, l. n. 232/2016, ai soggetti che si trovano in una delle condizioni di cui alle lett. *a-d*, del medesimo comma 179 al compimento dell'età di 63 anni e 5 mesi.

([2]) Per un approfondimento dottrinale dell'istituto, si veda M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *Il "dopo referendum". La legge di stabilità per il 2017 e gli interventi sulle pensioni. Il decreto correttivo del Jobs Act*, in *RIDL*, 2017, n. 1, III; M. FAIOLI, *Anticipi pensionistici. Problemi e prospettive di riforma*, in Federalismi.it, 2018, n. 17; C. DAMIANO, *La previdenza come forma di prevenzione: ampliamento della platea dell'Ape social*, in *RIMP*, 2020, n. 1, I.

([3]) F. BICICCHI, *APE sociale*, in *www.mementopiu.it/lavoro*, 14 gennaio 2026. L'indennità è erogata dall'Inps ma grava interamente sul bilancio statale, nei limiti delle risorse autorizzate dall'art. 1, comma 186, della l. n. 232/2016, come incrementate dalla l. n. 199/2025.

([4]) A. ORLANDO, *Ape sociale 2026: tutto su requisiti, termini e finestre*, in *www.quotidianopiu.it*, 3 febbraio 2026.

soggetta a rivalutazione automatica, non può beneficiare dell'integrazione al trattamento minimo previdenziale e viene corrisposta per 12 mensilità annue, anziché tredici come avviene per gli assegni pensionistici ([5]). Per tutta la durata del periodo di percezione non viene altresì maturata contribuzione figurativa; circostanza che, tuttavia, non pregiudica il successivo accesso alla pensione di vecchiaia poiché i requisiti minimi richiesti per l'APE sociale sono strutturalmente superiori ai 20 anni previsti per il trattamento di vecchiaia ([6]). L'importo mensile dell'indennità è parametrato alla rata di pensione calcolata con decorrenza al primo mese di accesso all'anticipo, nel rispetto del tetto massimo di 1.500 euro lordi mensili fissato dall'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 88/2017, non soggetto a perequazione ([7]).

Quanto al percorso normativo, l'istituto – formalmente qualificato come "sperimentale" sin dalla legge istitutiva del 2016 – ha conosciuto una sequenza ininterrotta di proroghe annuali che, di fatto, ne hanno progressivamente consolidato l'operatività, smentendo nella sostanza la transitorietà impressagli dal legislatore ([8]). Tale carattere strutturalmente precario della disciplina, rinnovata anno per anno senza mai tradursi in una riforma organica, riflette le difficoltà di sistema nel trovare un punto di equilibrio stabile tra l'esigenza di tutelare le categorie più vulnerabili e la sostenibilità finanziaria del primo pilastro previdenziale. A giudizio di chi scrive, la reiterazione della proroga – accompagnata, con la legge di bilancio 2026, da un significativo potenziamento degli stanziamenti pluriennali ([9]) – segnala una volontà legislativa di mantenere in vita lo strumento nel medio periodo, senza tuttavia assumere la responsabilità politica di stabilizzarlo a regime.

Sotto il profilo sistemico, l'APE sociale si colloca in una posizione interstiziale tra le prestazioni previdenziali in senso stretto e quelle di natura assistenziale: la sua funzione protettiva nei confronti di categorie svantaggiate, la sua erogazione a carico della fiscalità generale e l'assenza di correlazione attuariale con i contri-

([5]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; A. CHIARALUCE, *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, 2026, n. 3.
([6]) F. BICICCHI, *op. cit.*
([7]) *Ibidem*; A. ORLANDO, *op. cit.*; A. CHIARALUCE, *op. cit.*
([8]) Cfr. M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3; P. GREMIGNI, *Legge di bilancio 2026, le novità per pensioni e previdenza*, in *GLav*, 2026, n. 2.
([9]) Cfr. art. 1, comma 162, l. n. 199/2025, che incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 186, della l. n. 232/2016, di 170 milioni di euro per il 2026, 320 milioni per il 2027, 315 milioni per il 2028, 270 milioni per il 2029, 121 milioni per il 2030 e 28 milioni per il 2031. Si veda la circ. Inps n. 19/2026, cit.; mess. Inps n. 128/2026, cit.

buti versati ne avvicinano la natura alle misure di sostegno al reddito, pur inserendosi formalmente nell'ambito della disciplina pensionistica ([10]). Tale ibridismo giuridico trova conferma nel fatto che l'APE sociale si configura oggi come l'unico strumento rimasto in vigore, a seguito della mancata proroga sia di "Opzione donna", sia della pensione anticipata flessibile c.d. "Quota 103" ([11]) – e si distingue dalle misure APE volontario e APE aziendale, mai oggetto di proroga – proprio per questa sua connotazione pubblicistica e solidaristica.

2. L'ambito soggettivo di applicazione: le quattro categorie di beneficiari

L'accesso all'APE sociale presuppone il concorso di un requisito anagrafico trasversale – il compimento di 63 anni e 5 mesi di età, senza distinzione di genere ([12]) – e di un requisito contributivo differenziato in ragione della categoria di appartenenza, la cui maturazione deve perfezionarsi entro il 31 dicembre 2026 ([13]).
Requisito comune a tutte le categorie è, inoltre, l'assenza di titolarità di pensione diretta, sia in Italia che all'estero, nonché la cessazione di qualsiasi attività di lavoro dipendente, autonomo o d'impresa al momento della decorrenza dell'indennità ([14]). In favore delle lavoratrici madri è prevista una riduzione del requisito contributivo di volta in volta applicabile, pari a 12 mesi per ciascun figlio – con equiparazione dei figli naturali e adottivi a quelli legittimi – fino a un massimo di 24 mesi complessivi ([15]).

([10]) Con riferimento alla natura ibrida delle misure di accompagnamento alla pensione si veda A. CHIARALUCE, *op. cit.* L'A. osserva come la legge di bilancio operi prevalentemente su strumenti di aggiustamento congiunturale piuttosto che su riforme strutturali del sistema previdenziale.
([11]) Cfr. P. GREMIGNI, *op. cit.*; circ. Inps n. 19/2026, cit.
([12]) Cfr. art. 1, comma 162, l. n. 199/2025; circ. Inps n. 19/2026, cit. Il requisito anagrafico di 63 anni e 5 mesi è stato introdotto dalla legge di bilancio 2024 (art. 1, comma 136, l. n. 213/2023), in sostituzione del previgente requisito di 63 anni. Si veda anche la circ. Inps 20 febbraio 2024, n. 35.
([13]) Cfr. A. ORLANDO, *op. cit.*; F. BICICCHI, *op. cit.*
([14]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; circ. Inps n. 19/2026, cit. La cessazione dell'attività lavorativa costituisce condizione necessaria per la decorrenza dell'indennità e deve sussistere al momento della presentazione della domanda di accesso.
([15]) Cfr. circ. Inps 23 febbraio 2018, n. 34; F. BICICCHI, *op. cit.*

Il legislatore del 2016 ha individuato quattro categorie di beneficiari, rimaste invariate nelle successive proroghe, ivi compresa quella disposta dalla legge di bilancio 2026 ([16]).

La prima categoria è costituita dai lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, i quali abbiano perduto l'impiego a seguito di licenziamento – anche collettivo –, di dimissioni per giusta causa, di risoluzione consensuale nell'ambito di una procedura di conciliazione successiva al licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ovvero per scadenza di un contratto a tempo determinato, a condizione che nei 36 mesi precedenti la cessazione risultino almeno 18 mesi di contribuzione da lavoro dipendente ([17]). Il testo normativo richiede, per questa categoria, il possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni. Sul piano interpretativo, la disposizione ha dato origine a un rilevante contrasto tra prassi amministrativa dell'Inps e la giurisprudenza di legittimità in ordine alla necessità della previa percezione integrale dell'indennità di disoccupazione Naspi, quale condizione di accesso al beneficio. L'Istituto previdenziale ha tradizionalmente sostenuto un'interpretazione restrittiva, negando l'APE sociale ai lavoratori disoccupati che non avessero fruito della Naspi ([18]). La Corte di Cassazione, sovvertendo tale interpretazione, ha affermato – dapprima con la sentenza n. 24950/2024 e successivamente con la sentenza n. 7846/2025 – che ai fini dell'accesso al beneficio è richiesto il solo stato di disoccupazione involontaria, indipendentemente dall'aver effettivamente fruito della Naspi. Ove questa sia stata percepita, è sufficiente che la fruizione si sia conclusa al momento della domanda ([19]).

La seconda categoria comprende i soggetti che prestino assistenza, da almeno 6 mesi, al coniuge o a un parente di primo grado convivente affetto da disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992 (c.d. *caregivers* familiari). Dal gennaio 2018, il novero dei potenziali beneficiari è stato esteso a chi assista un parente di secondo grado, nei casi in cui i genitori o il coniuge della persona con disabilità siano deceduti, affetti da patologie invalidanti o abbiano

([16]) Cfr. circ. Inps n. 19/2026, cit. La proroga disposta dalla l. n. 199/2025 ha confermato integralmente le istruzioni già fornite con le circ. Inps n. 35/2024, cit., e circ. Inps 5 marzo 2025, n. 53.

([17]) Cfr F. BICICCHI, *op. cit.*; circ. Inps 25 maggio 2022, n. 62. L'Inps ha precisato che rientrano tra i potenziali beneficiari coloro che non abbiano superato il periodo di prova e coloro che abbiano perso l'impiego per cessazione dell'attività aziendale.

([18]) Cfr. circ. Inps 25 maggio 2022, n. 62.

([19]) Cfr. Cass. 17 settembre 2024, n. 24950, in *MGC*, 2024, n. 9; Cass. 25 marzo 2025, n. 7846, *D&G*, 2025, 26 marzo 2025. La Suprema Corte ha chiarito che il testo dell'art. 1, comma 179, lett. *a*, della l. n. 232/2016 non vincola il diritto all'APE sociale alla fruizione della Naspi, richiedendo unicamente che, qualora questa sia stata percepita, la sua fruizione sia integralmente conclusa al momento della domanda. Ciò che rileva è, pertanto, il solo status di disoccupato involontario.

superato i 70 anni di età ([20]). L'Inps ha chiarito, in adesione all'orientamento espresso dal Ministero del lavoro con lettera circolare 18 febbraio 2010 ([21]), che il requisito della convivenza deve essere interpretato in senso funzionale, ritenendosi sufficiente la residenza nel medesimo stabile, pur in interni diversi, qualora ciò non pregiudichi l'effettività e la continuità dell'assistenza ([22]). Anche per questa categoria è richiesta un'anzianità contributiva di almeno 30 anni.
La terza categoria riguarda i lavoratori riconosciuti invalidi civili con riduzione della capacità lavorativa, certificata dalle competenti Commissioni sanitarie, pari o superiore al 74% ([23]). L'invalidità deve essere mantenuta sino al momento della percezione del primo assegno di APE sociale: qualora la condizione venga meno tra la presentazione della domanda di verifica dei requisiti e l'accesso all'indennità, il beneficio non può essere riconosciuto. Diversamente, se la perdita del requisito si verifica successivamente all'erogazione della prima rata, il beneficiario non decade dalla prestazione già in corso ([24]). Il requisito contributivo richiesto è, anche per questa categoria, di almeno 30 anni.
La quarta categoria è costituita dai lavoratori dipendenti addetti a mansioni gravose, intendendosi per tali le attività che comportano uno sforzo fisico e un rischio psico-fisico superiori alla media. L'elenco delle professioni rilevanti, originariamente definito dall'allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 88/2017, è stato significativamente ampliato dalla legge di bilancio del 2022 – articolo 1, comma 92, legge n. 234/2022 –, che ha introdotto ulteriori ventitré attività, portando a trentotto le lavorazioni che consentono l'accesso all'APE sociale ([25]). Per il riconoscimento del requisito è necessario dimostrare lo svolgimento di una delle attività rilevanti per almeno 6 anni negli ultimi 7, ovvero per almeno 7 anni negli ultimi 10 precedenti la domanda. Sono computabili, oltre ai periodi coperti da contribuzione obbligatoria riferita all'attività gravosa, anche i periodi nei quali sia stata accreditata contribuzione figurativa per

([20]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; circ. Inps n. 34/2018, cit.
([21]) Cfr. circ. MLPS 18 febbraio 2010, n. 3884; si veda anche C. cost. 30 gennaio 2009, n. 19, in *RIDL*, 2009, n. 4, II, con nota di G. DE SIMONE, *I confini giuslavoristici dell'assistenza familiare alla persona gravemente disabile*.
([22]) Cfr. circ. Inps n. 62/2022, cit.; circ. MLPS n. 3884/2010, cit.
([23]) F. BICICCHI, *op. cit.* La certificazione deve essere rilasciata dalle Commissioni sanitarie competenti e deve attestare espressamente la percentuale di invalidità.
([24]) Cfr. mess. Inps 4 aprile 2018, n. 1481. La condizione di invalidità e quella di assistenza al familiare disabile devono essere mantenute sino al momento della percezione del primo assegno di APE sociale.
([25]) Cfr. circ. Inps n. 62/2022, cit.; F. BICICCHI, *op. cit.*

eventi verificatisi in costanza del medesimo rapporto di lavoro ([26]). Per questa categoria l'anzianità contributiva richiesta è di almeno 36 anni, ridotta a 32 per gli operai edili, per i ceramisti e per i conduttori di impianti per la formatura di articoli in ceramica e terracotta ([27]). Va segnalato che, sebbene il riferimento alle categorie aggiuntive di lavori gravosi – introdotta dalla legge di bilancio 2022 non compaia esplicitamente nel testo della legge di bilancio 2026 – l'Inps, con le circolari n. 35/2024 e n. 53/2025 ha espressamente confermato l'inclusione di tutte le categorie, vecchie e nuove, nell'ambito applicativo della misura. Pertanto, a giudizio di chi scrive, l'estensione deve ritenersi confermata anche per il 2026 in ragione del rinvio operato dalla legge di bilancio all'intera disciplina di cui ai commi 179-186 della legge n. 232/2016 ([28]).
Quanto alla contribuzione utile ai fini del raggiungimento del requisito, è ammesso il computo di qualsiasi contribuzione accreditata – ivi compresa quella maturata in più gestioni previdenziali, con esclusione di quella relativa alle casse professionali e a quella estera – tenuto conto che i periodi temporalmente sovrapposti possono essere computati una sola volta, nel limite massimo delle cinquantadue settimane contributive previste dalla legge ([29]).

3. Il regime di operatività: incumulabilità, procedimento e finestre di domanda

L'articolo 1, comma 163, della legge n. 199/2025 stabilisce che il beneficio non è cumulabile con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, a eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui ([30]). La disposizione riproduce fedelmente il regime di incumulabilità introdotto dalla legge di bilancio 2024 – articolo 1, comma 137, legge n. 213/2023 – in sostituzione del previgente sistema, che ammetteva la compatibilità dell'indennità con redditi da lavoro dipendente o parasubordinato fino a 8.000 euro annui

([26]) Cfr. circ. Inps 23 febbraio 2018, n. 33, e circ. Inps n. 34/2018, cit.; F. BICICCHI, *op. cit.* Sono computabili, tra i periodi di contribuzione figurativa, quelli relativi a malattia, congedi per disabilità e maternità intervenuti in costanza di rapporto di lavoro con lo svolgimento di attività gravosa.
([27]) Cfr. art. 1, comma 92, l. n. 234/2021; circ. Inps n. 62/2022, cit.
([28]) Cfr. circ. Inps n. 35/2024, cit., e circ. Inps n. 53/2025, cit.; P. GREMIGNI, *op. cit.*
([29]) F. BICICCHI, *op. cit.*; circ. Inps 16 giugno 2017, n. 100.
([30]) Cfr. art. 1, comma 163, l. n. 199/2025; circ. Inps n. 19/2026, cit. La disposizione conferma, senza modifiche, il regime di incumulabilità già introdotto dall'art. 1, comma 137, della l. n. 213/2023.

e con redditi da lavoro autonomo fino a 4.800 euro annui ([31]). Va precisato che il regime più restrittivo trova applicazione esclusivamente nei confronti dei soggetti il cui accesso al beneficio sia certificato dal 2024 in poi; per coloro che abbiano invece ottenuto la certificazione in anni precedenti, continua ad applicarsi il regime previsto dall'articolo 1, comma 183, della legge n. 232/2016 nella formulazione originaria ([32]).

La nozione di lavoro autonomo occasionale rilevante ai fini del regime di incumulabilità è quella civilistica di cui all'articolo 2222 c.c., che qualifica come tale il soggetto che si obbliga a compiere, verso corrispettivo, un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio, in assenza di vincoli di subordinazione e di coordinamento con il committente. L'esercizio dell'attività deve essere del tutto occasionale, privo dei requisiti di abitualità e professionalità ([33]). Ai fini della verifica del superamento del limite reddituale, rileva il reddito annuo derivante dallo svolgimento di lavoro autonomo occasionale percepito nell'intero periodo di godimento dell'APE sociale, comprensivo, pertanto, di quello riconducibile all'attività svolta nei mesi dell'anno anteriori alla decorrenza dell'indennità e in quelli successivi al compimento dell'età per la pensione di vecchiaia ([34]). I limiti reddituali sono computati al lordo delle imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti dal lavoratore ([35]).

Il superamento del limite reddituale, così come lo svolgimento di attività di lavoro dipendente o autonomo *tout court*, comporta la decadenza automatica dall'indennità e l'obbligo di restituzione integrale delle mensilità eventualmente già percepite nell'anno solare di riferimento ([36]). I percettori di APE sociale sono tenuti a comunicare all'Inps la ripresa di attività di lavoro dipendente o autonomo, ovvero il superamento della soglia di 5.000 euro lordi annui per il lavoro

([31]) Cfr. circ. Inps n. 35/2024, cit. Il previgente regime, applicabile ai soggetti certificati fino al 31 dicembre 2023, era quello previsto dall'art. 1, comma 183, della l. n. 232/2016, che ammetteva la compatibilità dell'indennità con redditi dal lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo di importi diversi dai 5.000 euro annui.

([32]) Cfr. circ. Inps n. 35/2024, cit.; F. BICICCHI, *op. cit.* Il regime transitorio di doppio binario produce effetti per tutta la durata della percezione dell'indennità da parte dei soggetti certificati *ante* 2024.

([33]) Cfr. circ. Inps n. 35/2024, cit., che a sua volta richiama la circ. Inps 22 gennaio 2004, n. 9, in materia di qualificazione del lavoratore autonomo occasionale ai sensi dell'art. 2222 c.c.

([34]) Cfr. circ. Inps n. 35/2024, cit.; F. BICICCHI, *op. cit.* Il reddito da lavoro autonomo occasionale è computato con riferimento all'intero anno solare, a prescindere dalla data di decorrenza dell'indennità.

([35]) Cfr. art. 8, d.P.C.M. n. 88/2017; circ. Inps n. 35/2024, cit.

([36]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; circ. Inps n. 35/2024, cit. L'indennità percepita nell'anno in cui risulta lo svolgimento di attività di lavoro dipendente o autonomo – ovvero per il lavoro occasionale in cui risulta superato il limite reddituale – diviene indebita e la struttura territoriale Inps procede al relativo recupero.

autonomo occasionale, entro 5 giorni dal verificarsi dell'evento. Decorso inutilmente tale termine, al recupero dell'indebito si aggiungono gli interessi legali ([37]). L'Inps provvede in ogni caso alla verifica d'ufficio, attraverso la consultazione delle banche disponibili e la fornitura dei dati reddituali da parte dell'Agenzia delle entrate ([38]).

Sul piano delle incompatibilità con altre misure previdenziali e assistenziali, le disposizioni attuative dell'APE sociale sanciscono l'incompatibilità espressa con i trattamenti pensionistici diretti, con i trattamenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria e con l'indennizzo per cessazione dell'attività commerciale ([39]). Per le misure introdotte successivamente, come ad esempio l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO), l'Istituto previdenziale ha disposto che, ove le due prestazioni si sovrappongano, l'ISCRO è considerata indebita e recuperata dall'Inps ([40]).

L'accesso all'APE sociale è subordinato alla prestazione di una domanda di certificazione del possesso dei requisiti – anche in via prospettica – precedente e distinta rispetto alla domanda di accesso alla prestazione vera e propria ([41]). Entrambe le istanze devono essere presentate in modalità telematica, direttamente attraverso il portale istituzionale dell'Inps, ovvero tramite studi di patronato riconosciuti dalla legge o attraverso il Contact Center Multicanale ([42]). I soggetti già in possesso di tutti i requisiti al momento della domanda di verifica sono tenuti a presentare contestualmente anche la domanda di accesso all'APE sociale, al fine di evitare la perdita di ratei di trattamento ([43]).

La documentazione da allegare varia in ragione della categoria di appartenenza. I lavoratori disoccupati devono indicare la data dell'ultimo mese di percezione della Naspi e allegare la documentazione attestante la causa di cessazione del rapporto di lavoro. I *caregivers* sono tenuti a compilare un modello di autodichiarazione attestante l'assistenza e la convivenza con il soggetto affetto da disabilità grave, con indicazione del grado di parentela e allegazione del verbale di riconoscimento della disabilità. Gli invalidi civili, a loro volta, devono produrre il verbale rilasciato dalle Commissioni sanitarie recanti la percentuale di invalidità riconosciuta. Infine, gli addetti alle mansioni gravose devono compilare un modello attraverso il quale il datore di lavoro – pubblico o privato – certifica il tipo

([37]) Cfr. circ. Inps n. 100/2017, cit.; circ. Inps n. 35/2024, cit.
([38]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; circ. Inps n. 35/2024, cit.
([39]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; circ. Inps n. 100/2017, cit.
([40]) Cfr. circ. Inps 30 giugno 2021, n. 94; F. BICICCHI, *op. cit.*
([41]) Cfr. art. 4, d.P.C.M. n. 88/2017; circ. Inps n. 100/2017, cit.
([42]) Cfr. mess. Inps n. 128/2026, cit. I canali di presentazione telematica sono stati confermati senza modifiche rispetto agli anni precedenti.
([43]) Cfr. mess. Inps n. 128/2026, cit.; F. BICICCHI, *op. cit.*

di lavorazione svolta, l'intervallo temporale di svolgimento, il contratto collettivo applicato e il livello di inquadramento ([44]).

L'Inps, con il messaggio n. 128/2026, ha comunicato la riapertura delle domande di riconoscimento delle condizioni di accesso all'APE sociale a seguito della proroga disposta dalla legge di bilancio 2026, confermando le tre finestre temporali già previste dalla legge n. 205/2017 ([45]). Le domande di certificazione dei requisiti devono essere presentate entro il 31 marzo 2026, il 15 luglio 2026, ovvero, in presenza di risorse finanziarie residue, entro il 30 novembre 2026. L'Istituto previdenziale comunica l'esito dell'istruttoria entro il 30 giugno di quest'anno per le domande presentate entro la prima scadenza, entro il 15 ottobre 2026 per quelle presentate entro la seconda e entro il 31 dicembre 2026 per quelle presentate entro la terza ([46]). Le domande presentate entro il 15 luglio e comunque entro il 30 novembre 2026 sono prese in considerazione esclusivamente qualora, all'esito del monitoraggio delle domande presentate nei termini ordinari, residuino le necessarie risorse finanziarie ([47]).

Possono altresì presentare domanda coloro che abbiano perfezionato i requisiti negli anni precedenti, stante il permanere degli stessi, e che non abbiano ancora provveduto a inoltrare la relativa istanza ([48]).

Sul piano della decorrenza, l'APE sociale – in presenza di tutti i requisiti – decorre dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda di trattamento, previa cessazione dell'attività lavorativa. A giudizio di chi scrive, se da un lato la previsione di sistema a finestre con risorse contingentate risponde alla pressante e, purtroppo, sempre attuale richiesta di un contenimento della spesa pensionistica, dall'altro rappresenta un elemento di significativa incertezza per i potenziali beneficiari. Questi ultimi, infatti, potrebbero trovarsi nella paradossale situazione di soddisfare tutti i requisiti di legge, senza poter accedere alla prestazione per ragioni di natura meramente finanziaria ([49]).

([44]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; mess Inps 20 gennaio 2022, n. 274.

([45]) Cfr. art. 1, comma 165, l. n. 205/2017; mess. Inps n. 128/2026, cit.

([46]) Cfr. mess. Inps n. 128/2026, cit.; F. BICICCHI, *op. cit.*; A. ORLANDO, *op. cit.*

([47]) Cfr. circ. Inps n. 19/2026, cit.; mess. n. 128/2026, cit. Il meccanismo di monitoraggio delle risorse residue è disciplinato dall'art. 1, comma 165, della l. n. 205/2017, richiamato dall'art. 1, comma 162, della l. n. 199/2025.

([48]) Cfr. mess. Inps n. 128/2026, cit.

([49]) P. GREMIGNI, *op. cit.*

4. La proroga disposta dalla legge di bilancio 2026: profili di continuità e questioni aperte

L'articolo 1, commi 162 e 163, della legge n. 199/2025 si inserisce in una sequenza normativa ormai consolidata, che vede il legislatore rinnovare anno per anno, attraverso lo strumento della legge di bilancio, un istituto formalmente qualificato come sperimentale sin dalla sua introduzione nel 2016. La proroga al 31 dicembre 2026 non introduce alcuna modifica sostanziale alla disciplina vigente: i requisiti soggettivi, anagrafici e contributivi rimangono invariati rispetto a quelli già definiti dalle leggi di bilancio precedenti, e lo stesso Istituto previdenziale, nella circolare n. 19/2026, ha confermato che per l'istruttoria delle domande continuano ad applicarsi le istruzioni già fornite con i provvedimenti di prassi pubblicati in materia ([50]). Si tratta di un intervento di mera continuità gestionale che, tuttavia, non è privo di implicazioni sistematiche.

La reiterazione della proroga – giunta ormai al decimo anno consecutivo – accentua la tensione, già rilevata dai commentatori ([51]), tra la perdurante qualificazione formale dell'istituto come misura "sperimentale" e la sua sostanziale stabilizzazione di fatto nell'ordinamento previdenziale. Il ricorso alla proroga annuale, anziché alla stabilizzazione organica, risponde verosimilmente alla volontà di mantenere la misura entro i limiti di un'autorizzazione di spesa annualmente rinnovabile e monitorabile; tale scelta, tuttavia, produce effetti distorsivi sul piano dell'affidamento dei potenziali beneficiari, i quali si trovano a dover programmare le proprie decisioni di uscita dal lavoro in un quadro normativo a scadenza annuale ([52]).

Il consolidamento del requisito anagrafico di 63 anni e 5 mesi – introdotto dalla legge di bilancio del 2024 in innalzamento rispetto ai 63 anni originariamente previsti – merita una riflessione che trascende il dato normativo contingente. A differenza di quanto avviene per la pensione di vecchiaia e per quella anticipata, il requisito di età per l'APE sociale non è formalmente assoggettato al meccanismo di adeguamento automatico alla speranza di vita, essendo ridefinito discrezionalmente dal legislatore in sede di proroga ([53]). Ciò nonostante, l'innalzamento progressivo confermato nelle ultime leggi di bilancio evidenzia una ten-

([50]) Cfr. circ. Inps n. 19/2026, cit., che conferma le indicazioni già fornite con le circ. n. 35/2024, cit., e n. 53/2025, cit.

([51]) Cfr. P. GREMIGNI, *op. cit.*; A. CHIARALUCE, *op. cit.*

([52]) M.R. GHEIDO, *op. cit.* Il problema dell'affidamento è acuito, come si è visto, dalla previsione di risorse contingentate che condiziona l'accesso al beneficio anche alla disponibilità finanziaria residua al momento della presentazione della domanda.

([53]) A. ORLANDO, *op. cit.* Il requisito di 63 anni e 5 mesi è stato introdotto dall'art. 1, comma 136, della l. n. 213/2023 e confermato invariato dalle leggi di bilancio 2025 e 2026.

denza a far gravare anche l'APE sociale nell'orbita dell'adeguamento demografico, seppure attraverso interventi non automatici. Non può pertanto escludersi che proroghe future contemplino ulteriori innalzamenti del requisito anagrafico, con conseguente restringimento della platea di beneficiari ([54]).
Sul piano dell'incumulabilità con i redditi da lavoro, la conferma della soglia di 5.000 euro lordi annui per il lavoro autonomo occasionale – unica eccezione al divieto generale di cumulo – solleva una questione di sistema non integralmente risolta. Per molti dei potenziali beneficiari dell'APE sociale, la possibilità di svolgere attività residuali remunerate rappresenta non già un privilegio, bensì una necessità economica concreta, destinata ad integrare un'indennità non soggetta a rivalutazione e strutturalmente contenuta entro il tetto massimo di 1.500 euro lordi mensili ([55]). La rigidità del regime di incumulabilità rivela, a giudizio di chi scrive, una tensione non risolta tra la funzione dichiarata dell'istituto, quale strumento di tutela per categorie vulnerabili, e la sua configurazione concreta, che penalizza chi si trova nella necessità di integrare il proprio reddito attraverso attività lavorative marginali ([56]).
Un profilo di particolare rilievo riguarda, infine, il ruolo centrale assunto dalla prassi amministrativa dell'Inps nella definizione dell'effettivo perimetro applicativo dell'istituto.
In conclusione, la legge di bilancio 2026 non costituisce un intervento normativo innovativo, bensì essa si limita a prorogare – anche per l'anno solare in corso – la disciplina preesistente rinviando integralmente alle istruzioni già fornite dall'Istituto previdenziale ([57]).

5. Bibliografia

BICICCHI F. (2026), *APE sociale*, in *www.mementopiu.it/lavoro*, 14 gennaio

CHIARALUCE A. (2026), *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, n. 3, pp. 181-185

CINELLI M., NICOLINI C.A. (2017), *Il "dopo referendum". La legge di stabilità per il 2017 e gli interventi sulle pensioni. Il decreto correttivo del Jobs Act*, in *RIDL*, n. 1, III, pp. 13-40

([54]) P. GREMIGNI, *op. cit.*
([55]) Cfr. F. BICICCHI, *op. cit.*; art. 3, d.P.C.M. n. 88/2017.
([56]) Cfr. circ. Inps n. 35/2024, cit.; A. CHIARALUCE, *op. cit.*
([57]) Cfr. circ. Inps n. 19/2026, cit.; mess. Inps n. 128/2026, cit. Il rinvio operato dalla legge di bilancio 2026 all'intera disciplina di cui ai commi da 179 a 186 dell'art. 1, l. n. 232/2016, determina che le istruzioni applicative dell'Istituto rappresentino il principale riferimento per operatori e beneficiari.

DAMIANO C. (2020), *La previdenza come forma di prevenzione: ampliamento della platea dell'Ape social*, in RIMP, n. 1, I, pp. 1-5

DE SIMONE G. (2009), *I confini giuslavoristici dell'assistenza familiare alla persona gravemente disabile*, in *RIDL*, n. 4, II, pp. 842-846

FAIOLI M. (2018), *Anticipi pensionistici. Problemi e prospettive di riforma*, in Federalismi.it, n. 17, pp. 1-14

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

GREMIGNI P. (2026), *Legge di bilancio 2026, le novità per pensioni e previdenza*, in *GLav*, n. 2, pp. 50-56

ORLANDO A. (2026), *Ape sociale 2026: tutto su requisiti, termini e finestre*, in *www.quotidianopiu.it*, 3 febbraio

Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL (art. 1, commi 164-174)

di Claudia Carchio

Abstract – Il contributo analizza le disposizioni dell'art. 1, commi 164-174, della l. n. 199/2025 in materia di trattamenti di sostegno al reddito in deroga alla disciplina ordinaria del d.lgs. n. 148/2015, esaminandone i presupposti applicativi, le condizioni di accesso, i limiti di spesa e le fonti di copertura finanziaria. Particolare attenzione è dedicata alle novità introdotte rispetto alla normativa previgente, tra cui la modifica al sistema di gestione delle risorse destinate alle aree di crisi industriale complessa, la proroga del meccanismo di condizionalità connesso alla CIGS per cessazione d'attività introdotto dal d.l. n. 92/2025 e le modifiche alla dotazione finanziaria del trattamento in deroga di cui all'art. 22-*bis* del d.lgs. n. 148/2015.

Abstract – This paper analyses Art. 1, §§ 164-174, of Act No. 199/2025 concerning income support measures derogating from the ordinary framework established by Legislative Decree No. 148/2015, examining their substantive requirements, conditions of access, spending limits and financing sources. Particular attention is paid to the changes introduced relative to prior legislation, including the modification of the resource management system for industrial crisis areas, the extension of the conditionality mechanism for the extraordinary wage integration scheme applicable to companies ceasing activities originally introduced by Decree-Law No. 92/2025 and the amendments to the financial allocation of the derogatory treatment under Art. 22-*bis* of Legislative Decree No. 148/2015.

Sommario: 1. La proroga degli ammortizzatori sociali in deroga mediante utilizzo del Fondo sociale per occupazione e formazione. – 2. Indennità per i lavoratori del settore della pesca (comma 164). – 3. Trattamenti di sostegno al reddito in favore dei lavoratori dipendenti da imprese operanti in aree di crisi industriale complessa ed esonero dal versamento del relativo contributo addizionale (commi 165 e 166). – 4. Trattamento straordinario di integrazione salariale per cessazione di attività (commi 167 e 172). – 5. Proroga dell'integrazione del trattamento di CIGS per i

dipendenti del gruppo Ilva (comma 168). – 6. Proroga delle convenzioni per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili (comma 169). – 7. Misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore dei call center (comma 170). – 8. Ulteriore periodo di trattamento straordinario di integrazione salariale straordinaria per le imprese con rilevanza economica strategica (comma 171). – 9. Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale per processi riorganizzativi complessi o piani di risanamento complessi di crisi (commi 173 e 174). – 10. Bibliografia.

1. La proroga degli ammortizzatori sociali in deroga mediante utilizzo del Fondo sociale per occupazione e formazione

Il presente contributo si propone di esaminare analiticamente le disposizioni della legge n. 199/2025 (legge di bilancio per il 2026) in materia di ammortizzatori sociali, con particolare riferimento agli interventi concernenti le misure di sostegno al reddito in deroga alla disciplina ordinaria prevista dal decreto legislativo n. 148/2015.

L'analisi si concentra sulle previsioni contenute all'articolo 1, commi 164-174, della legge n. 199/2025, le quali prorogano, rifinanziandoli, alcuni dei trattamenti di integrazione salariale in deroga già esistenti, nella sostanza confermando e consolidando un impianto di tutele che, pur ontologicamente connotate da eccezionalità e temporaneità, si sono progressivamente sedimentate nel quadro normativo di riferimento fino ad acquisire i tratti di una quasi-strutturalità di fatto.

Volendo collocare, quindi, l'intervento legislativo di cui alla legge di bilancio per il 2026 nel più ampio contesto dell'evoluzione normativa degli ammortizzatori sociali, si deve considerare come esso risulti caratterizzato da una tensione irrisolta tra le aspirazioni riformatrici che hanno influenzato il decreto legislativo n. 148/2015 – adottato in attuazione della legge delega n. 183/2014 (c.d. *Jobs Act*) – e la prassi legislativa concretamente seguita negli anni successivi, che di quelle aspirazioni ha sistematicamente eroso i contenuti mediante una sequenza ininterrotta di interventi derogatori periodicamente rifinanziati.

Il decreto legislativo n. 148/2015 aveva, infatti, perseguito un disegno riformatore organico, fondato su tre direttrici principali ([1]). In primo luogo la razionalizzazione e la semplificazione del sistema degli ammortizzatori sociali attraverso la riduzione della frammentazione delle tutele. In seconda istanza, l'estensione della platea dei beneficiari, mediante il progressivo allargamento del campo di

([1]) Rinvenibili sin dai criteri direttivi di cui all'art. 1, commi 1 e 2, della l. n. 183/2014.

applicazione soggettivo degli strumenti di integrazione salariale, in modo da ridurre le disparità di trattamento tra lavoratori di imprese di diverse dimensioni e settori (anche grazie all'operatività dei fondi di solidarietà bilaterali). Infine, il rafforzamento del collegamento funzionale tra la fruizione dei trattamenti di sostegno al reddito e la partecipazione attiva dei lavoratori a percorsi di riqualificazione professionale e di ricollocazione nel mercato del lavoro, in attuazione del principio secondo cui le tutele passive devono essere accompagnate da misure di politica attiva volte a favorire il reingresso occupazionale.

In tale prospettiva, la riforma del 2015 aveva inteso segnare un punto di svolta rispetto alla previgente disciplina degli ammortizzatori sociali, tradizionalmente caratterizzata da una prevalente funzione conservativa dei rapporti di lavoro esistenti.

Tuttavia, la traiettoria regolativa seguita dal legislatore negli anni successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 148/2015 ha rivelato come quella discontinuità fosse più proclamata che effettiva. A partire già da alcune delle previsioni contenute nello stesso decreto legislativo n. 148/2015 (si veda *infra*), nonché nella legislazione ad esso successiva, il legislatore ha sistematicamente introdotto o reiterato misure di sostegno al reddito in deroga alle disposizioni generali in materia di ammortizzatori scoiali in costanza di rapporto di lavoro, motivate di volta in volta dall'esigenza di far fronte a situazioni di crisi industriale di particolare rilevanza, dalla necessità di assicurare continuità alle tutele già in corso o, più genericamente, dall'urgenza di rispondere a pressioni settoriali e territoriali che il sistema ordinario degli ammortizzatori non era – o non era percepito come – in grado di soddisfare adeguatamente.

Il risultato di questo processo è un quadro normativo stratificato, nel quale le deroghe si sono accumulate fino a costituire, nella sostanza, un sistema parallelo di tutele straordinarie che si affianca, e in alcuni casi si sovrappone, a quello ordinario, rendendo sempre più difficile tracciare con precisione i confini tra i due livelli e ricostruire la *ratio* complessiva del sistema.

Tale fenomeno non può essere ridotto a una mera questione di tecnica normativa, poiché esso produce conseguenze rilevanti sul piano della sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale nel suo complesso. A differenza degli ammortizzatori sociali ordinari, che poggiano su un modello di finanziamento di tipo mutualistico-assicurativo – nel quale i costi delle prestazioni sono tendenzialmente ripartiti tra i soggetti esposti al rischio attraverso meccanismi contributivi calibrati sull'effettivo utilizzo degli strumenti – i trattamenti in deroga gravano integralmente sulla fiscalità generale, in quanto finanziati a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione ([2]) (come nel caso delle prestazioni che si

([2]) *Ex* art. 18, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 185/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 2/2009.

esamineranno nel prosieguo) o su altri stanziamenti di bilancio, senza che vi corrisponda un'equivalente partecipazione finanziaria dei datori di lavoro beneficiari o dei lavoratori tutelati. Questa asimmetria strutturale tra le fonti di finanziamento degli ammortizzatori ordinari e quelle degli strumenti in deroga non è priva di implicazioni sistematiche di rilievo: essa implica, da un lato, che il costo delle tutele straordinarie è socializzato sull'intera collettività dei contribuenti, anziché restare circoscritto al perimetro delle categorie che ne beneficiano; dall'altro lato, che la reiterazione delle misure in deroga sottrae risorse pubbliche che potrebbero essere destinate al rafforzamento strutturale del sistema di welfare, alimentando un circolo vizioso in cui la risposta alle insufficienze del sistema ordinario finisce paradossalmente per perpetuarle, riducendo gli incentivi a procedere alle riforme strutturali che sarebbero necessarie per superarle.
In questo contesto si inserisce la legge di bilancio per il 2026, le cui disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in deroga si muovono nel solco della continuità normativa, senza apportare modifiche sostanziali all'assetto attuale. Le previsioni contenute nei commi 164-174 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, non si discostano, nella sostanza, dall'impostazione seguita nelle leggi di bilancio precedenti, confermando la preferenza del legislatore per la gestione incrementale delle situazioni di crisi rispetto alla loro soluzione strutturale. Esse tuttavia non sono prive di elementi di novità, che saranno in seguito segnalati e analizzati con attenzione, in quanto espressivi di tendenze evolutive del sistema che potrebbero prefigurare sviluppi futuri di rilievo.

2. Indennità per i lavoratori del settore della pesca (comma 164)

La previsione contenuta nel comma 164 dell'articolo 1, legge di bilancio per il 2026, provvede allo stanziamento delle risorse necessarie a garantire l'erogazione delle misure di integrazione reddituale in favore del personale imbarcato nel settore della pesca marittima.
A tal fine, la disposizione destina 30 milioni di euro per l'anno 2026 al finanziamento dell'indennità giornaliera onnicomprensiva riconosciuta ai lavoratori dipendenti da imprese esercenti attività di pesca marittima, ivi compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca di cui alla legge n. 250/1958, nei casi di sospensione dal lavoro derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio dell'attività. La medesima norma precisa, altresì, che tale indennità è incompatibile con la fruizione di ulteriori strumenti di sostegno al reddito.
Il legislatore conferma in tal modo, anche per l'esercizio finanziario dell'anno 2026, la prestazione di integrazione salariale specificamente istituita a favore dei lavoratori del settore della pesca marittima, ponendo il relativo onere a carico del

Fondo sociale per occupazione e formazione, le cui disponibilità risultano adeguate allo scopo.
La scelta legislativa si rivela coerente con l'intento di assicurare continuità a una forma di tutela economica che, pur collocandosi al di fuori del perimetro ordinario degli ammortizzatori sociali, assolve a una funzione di primaria importanza ai fini della stabilità reddituale degli addetti al settore in parola, la cui attività si caratterizza per un'intrinseca discontinuità.
Giova rammentare, al riguardo, che la misura in questione fu originariamente introdotta dalla legge n. 232/2016 con un orizzonte temporale circoscritto al triennio 2017-2019 ([3]). Ciononostante, essa è stata oggetto di successivi interventi di rifinanziamento in ciascuno degli esercizi seguenti, consolidandosi progressivamente – ancorché non in forma strutturale, ma per via di proroghe periodiche – nel quadro degli strumenti di protezione sociale destinati al comparto ittico ([4]).
In tale solco si inscrive anche la disposizione della legge di bilancio per il 2026 in commento, che per tale annualità, similmente a quanto già disposto per il 2025, conferma lo stanziamento complessivo nella misura di 30 milioni di euro. Tale ammontare è stato, infatti, ritenuto idoneo in via prospettica a soddisfare integralmente le richieste dei lavoratori, garantendo a ciascun avente diritto la corresponsione dell'indennità nella misura massima di 30 euro giornalieri, senza necessità di ricorrere al meccanismo della riduzione proporzionale degli importi individuali ([5]).
Merita, peraltro, di essere evidenziato che il trattamento in oggetto, oltre a dipendere da finanziamenti annuali disposti in sede di legge di bilancio, è altresì

([3]) Si veda l'art. 1, comma 346, della l. n. 232/2016, che ha dettato la prima disciplina organica dell'indennità, la quale, in precedenza, era regolata nell'ambito degli ammortizzatori sociali in deroga previsti dall'art. 2, commi 64-66, della l. n. 92/2012, il cui finanziamento è stato assicurato, anno per anno, da successivi interventi delle leggi di bilancio: art. 1, comma 299, l. n. 228/2012, per l'anno 2013; art. 1, comma 184, l. n. 147/2013, per l'anno 2014; art. 1, comma 109, l. n. 190/2014, per l'anno 2015; art. 1, comma 307, l. n. 108/2015, per l'anno 2016.
([4]) Cfr. art. 1, comma 346, l. n. 232/2016, per l'anno 2017; art. 1, comma 121, l. n. 205/2017, per l'anno 2018; art. 1, commi 673 e 674, l. n. 160/2018, per l'anno 2019; art. 1, comma 515, l. n. 160/2019, per l'anno 2020; art. 1, comma 282, l. n. 178/2020, per l'anno 2021; art. 1, commi 123-124, l. n. 234/2021, per l'anno 2022; art. 1, comma 326, l. n. 197/2022, per l'anno 2023; art. 1, comma 169, l. n. 213/2023, per l'anno 2024; art. 1, comma 188, l. n. 207/2024, per l'anno 2025.
([5]) Si veda da ultimo l'art. 1 del d.d. Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro-DG degli ammortizzatori sociali 8 ottobre 2025, n. 2987, che, ai sensi dell'art. 1, comma 169, della l. n. 213/2023, autorizzata la corresponsione dell'indennità giornaliera onnicomprensiva, pari a 30 euro in favore dei lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima, compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca, di cui alla l. n. 250/1958 per un onere complessivo, relativo alle giornate di fermo pesca obbligatorio e non obbligatorio, di 25.479.630 euro per l'anno 2024.

assoggetto a una disciplina che non rinviene il proprio fondamento in una norma primaria di carattere strutturale, bensì viene ridefinita periodicamente per il tramite di appositi decreti interministeriali ([6]), cui segue l'autorizzazione di spesa mediante decreto direttoriale ([7]). Sono precisamente tali peculiarità – che qualificano l'indennità come una prestazione soggetta a regolazione speciale – a consentire di ricondurla a pieno titolo nell'alveo degli ammortizzatori sociali in deroga.

Più nello specifico, la procedura prevista per il riconoscimento dell'indennità è disciplinata, di volta in volta, da un decreto adottato di concerto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero della sovranità alimentare e delle foreste e dal Ministero dell'economia e delle finanze. L'iter procedurale contempla la presentazione, da parte delle imprese adibite alla pesca marittima, delle relative istanze alla Direzione generale degli ammortizzatori sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. All'esito dell'istruttoria delle richieste pervenute, l'autorizzazione è disposta con decreto direttoriale, corredato dagli elenchi dei soggetti aventi diritto, al quale fanno seguito i decreti di trasferimento delle risorse ai funzionari delegati delle Capitanerie di porto – sede di Direzione marittima – incaricati dell'erogazione delle indennità, con oneri e relative coperture finanziarie integralmente gravanti sul Fondo sociale per occupazione e formazione ([8]).

La prestazione indennitaria è riconosciuta nella misura massima di 30 euro per ciascuna giornata di sospensione – importo che viene corrisposto anche in relazione alla giornata del sabato – nell'ipotesi di arresto temporaneo obbligatorio ([9]). Nel caso di arresto non obbligatorio, l'indennità è determinata nel medesimo importo giornaliero, ma la sua erogazione è circoscritta a un limite massimo di 40 giornate nell'arco dell'anno solare ed è subordinata alla condizione che l'unità

([6]) Il più recente in ordine temporale è il d.i. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e il Ministro dell'economia e delle finanze 17 aprile 2025, n. 1222, che ha disciplinato i requisiti e le modalità per la concessione dell'indennità giornaliera onnicomprensiva per i lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima.

([7]) Cfr. nota 5.

([8]) Si vedano gli artt. 4-6 del d.i. n. 1222/2025.

([9]) Si veda l'art. 1 del d.i. n. 1222/2025, il quale chiarisce altresì che l'indennità per misure di arresto temporaneo obbligatorio è concessa se la sospensione dell'attività consegue all'applicazione di provvedimenti emanati sia dall'amministrazione centrale che dalle amministrazioni competenti sul territorio in materia di: pesca con sistema a strascico; pesca di piccoli pelagici del Mar Mediterraneo e misure specifiche per il Mare Adriatico; pesca di molluschi bivalvi; pesca del pesce spada nel Mediterraneo; pesca del pesce alalunga nel Mediterraneo.

da pesca sia rimasta all'ormeggio senza che i lavoratori ivi imbarcati abbiano prestato alcuna attività ([10]).
In entrambe le fattispecie, il trattamento riveste natura sostitutiva della retribuzione e, in quanto tale, concorre alla determinazione del reddito da lavoro dipendente ai fini dell'imposizione fiscale ([11]).
Quanto, infine, alla platea dei destinatari, il beneficio è riservato ai lavoratori imbarcati alle dipendenze di imprese operanti nel settore della pesca marittima, inclusi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca disciplinate dalla legge n. 250/1958.
Restano esclusi dall'ambito di applicazione soggettivo della misura gli armatori e i proprietari armatori che prestino la propria opera a bordo delle unità di loro pertinenza, nonché i titolari di imprese individuali imbarcati. L'esclusione di tali soggetti si giustifica in ragione della loro qualificazione giuridica quali lavoratori autonomi, condizione che ne preclude l'accesso a una prestazione concepita per la tutela del lavoro subordinato. Inoltre, proprio in ossequio a tale criterio discretivo, per i soci di società armatrici o proprietarie armatrici che risultino imbarcati, l'accesso all'indennità è condizionato alla comprovata sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato con la società medesima ([12]).

([10]) Si veda l'art. 2 del d.i. n. 1222/2025, il quale stabilisce anche che l'erogazione dell'indennità è ammessa solo quando la sospensione non obbligatoria dell'attività di pesca dipende da una delle seguenti circostanze: a) provvedimenti delle autorità competenti, motivati da limitazioni all'ingresso/uscita dal porto per insabbiamento, disposte dall'Autorità marittima ai sensi dell'art. 62 del Codice della navigazione ovvero da fermi aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori, stabiliti su proposta dei consorzi di gestione della pesca che rappresentino almeno il 70% delle imprese dell'area interessata, e resi efficaci per tutte le imprese (anche non consorziate) tramite provvedimento del MASAF, della Regione competente o del Capo del compartimento marittimo; b) indisponibilità per malattia del comandante dell'unità da pesca, o di altro membro dell'equipaggio indispensabile alla conduzione della barca ed all'attività propria di battuta di pesca, certificata dall'Autorità sanitaria marittima, che ha comportato il mancato esercizio dell'attività di pesca; c) arresto o interdizione temporanei dell'attività di pesca per singole specie, conseguenti a misure disposte in ambito nazionale e dell'Unione europea, che hanno comportato il mancato esercizio dell'attività; d) allerte meteomarine emanate, anche per parte della giornata di pesca, dal Centro nazionale di meteorologia e climatologia aeronautica dell'Aeronautica militare, attraverso avvisi di burrasca diramati dal servizio meteorologico dell'Aeronautica militare o dalla Protezione civile, che hanno comportato il mancato esercizio dell'attività di pesca per le giornate indicate.
([11]) Si veda l'art. 3, comma 5, del d.i. n. 1222/2025.
([12]) Artt. 1 e 3, d.i. n. 1222/2025.

3. Trattamenti di sostegno al reddito in favore dei lavoratori dipendenti da imprese operanti in aree di crisi industriale complessa ed esonero dal versamento del relativo contributo addizionale (commi 165 e 166)

L'articolo 1 della legge n. 199/2025 ai commi 165 e 166 interviene sui trattamenti di integrazione salariale straordinari riconosciuti dall'articolo 44, comma 11-*bis*, del decreto legislativo n. 148/2015, da un lato, garantendone la prosecuzione nell'anno 2026 mediante lo stanziamento di risorse per un importo pari a 100 milioni di euro a valere sul Fondo sociale occupazione e formazione e, dall'altro lato, prorogando l'esonero dal versamento del relativo contributo addizionale ([13]).

La misura prevista dal citato articolo 44, comma 11-*bis*, si sostanzia in una prestazione di CIGS in deroga riservata alle imprese operanti in uno specifico ambito territoriale, e cioè 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, e dei successivi decreti del Ministero delle imprese e del made in Italy, nonché degli accordi di programma ([14]). Si tratta di aziende localizzate in contesti territoriali segnati da una recessione economica e da una perdita occupazionale di rilevanza nazionale, tale da eccedere la capacità di intervento delle singole Regioni, derivanti dalla crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto, ovvero dalla grave crisi di uno specifico settore industriale ad elevata specializzazione nel territorio ([15]).

Il riconoscimento formale dell'area di crisi avviene mediante decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, adottato anche su istanza della Regione interessata e previa verifica della sussistenza dei presupposti economico-occupazionali richiesti dalla normativa succitata.

Lo strumento operativo principale previsto dall'articolo 27 del decreto-legge n. 83/2012 è rappresentato dai Progetti di riconversione e riqualificazione industriale (PRRI), i quali costituiscono il quadro di riferimento per la gestione degli interventi pubblici e privati nei territori colpiti dalla crisi e perseguono l'obiettivo di favorire la riconversione produttiva, sostenere la competitività del sistema industriale locale, attrarre nuovi investimenti e salvaguardare e recuperare i livelli occupazionali. I PRRI possono comprendere un insieme articolato di interventi, che vanno dal sostegno agli investimenti produttivi – inclusi quelli a carattere

([13]) Su cui si veda la circ. Inps 15 gennaio 2026, n. 1, § 3.1.1.

([14]) Per una puntuale ricostruzione della normativa e dei provvedimenti amministrativi vigenti cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Le aree di crisi industriale complessa: quadro normativo ed esame parlamentare*, Dossier, 2026, n. 634.

([15]) In proposito afferma che «sono le imprese a fare l'area, piuttosto che il contrario» D. GAROFALO, *Aree di Crisi Industriale Complessa: una riflessione su strumenti disponibili e possibili evoluzioni*, in *DML*, 2025, n. 2, p. 283, al quale si rinvia più in generale per la dettagliata analisi sul tema.

innovativo – alla riqualificazione delle aree interessate, dalla formazione e dall'aggiornamento delle competenze professionali dei lavoratori, alla riconversione di aree industriali dismesse accompagnati da interventi di bonifica ambientale ed efficientamento energetico, nonché alla realizzazione di infrastrutture strettamente funzionali alla nuova configurazione produttiva delineata dal progetto.
È proprio accanto a tali misure di politica industriale che il legislatore ha previsto, quale specifico strumento di protezione sociale destinato a sostenere i lavoratori durante le fasi di transizione produttiva, il trattamento di integrazione salariale *ex* articolo 44, comma 11-*bis*, decreto legislativo n. 148/2015, il quale è riconosciuto in deroga sia al limite massimo complessivo di durata di CIGO e CIGS previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 148/2015, sia ai vincoli di durata relativi alle singole causali di intervento di cui all'articolo 22, commi 1-3, del medesimo testo di legge.
La prestazione è concessa, entro i limiti delle risorse disponibili ([16]), per una durata non superiore a 12 mesi per ciascun anno di riferimento, previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la presenza del Ministero dello sviluppo economico (ora Ministero delle imprese e del made in Italy), della Regione interessata. In tale accordo, concluso anche con la partecipazione delle parti sociali, l'azienda interessata deve presen-

([16]) L'art. 44, comma 11-*bis*, del d.lgs. n 148/2015 aveva originariamente disposto che la CIGS ivi regolata fosse concessa, entro un tetto massimo di spesa, fissato in 216 milioni di euro per il 2016, ripartiti con d.m. 12 dicembre 2016, n. 1, e in 117 milioni di euro per il 2017, ripartiti con d.m. 5 aprile 2017, n. 12; successivamente, le leggi di bilancio per gli anni dal 2018 al 2025 hanno reiteratamente autorizzato, per la prosecuzione di tali trattamenti, l'impiego delle risorse residue anche per le annualità successive al 2017 e hanno altresì stanziato risorse ulteriori e nello specifico: 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 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 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 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 CIGS 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 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 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 70 milioni di euro per il 2024, ripartiti con d.m. 11 aprile 2024, n. 886; l'art. 1, comma 189, della l. n. 207/2024, ha stanziato 70 milioni di euro, ripartiti con d.m. 28 marzo 2025, n. 989.

tare un piano di recupero occupazionale che preveda appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la Regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori ([17]).
Da un punto di vista soggettivo, l'intervento di integrazione salariale straordinaria in commento è destinato ai lavoratori e alle imprese in possesso dei requisiti previsti dalla normativa in materia di integrazione salariale straordinaria *ex* articoli 1 e 20, decreto legislativo n. 148/2015.
Tuttavia, le imprese beneficiarie, al fine di essere ammesse all'ipotesi di CIGS di cui all'articolo 44, comma 11-*bis*, devono dichiarare di non poter ricorrere ad altri trattamenti integrativi del reddito straordinari, né ai sensi del decreto legislativo n. 148/2015, né delle relative disposizioni attuative.
Tale previsione, contenuta nel secondo periodo del comma 11-*bis*, letta congiuntamente alla disposizione che consente di fruire della prestazione in parola in deroga ai limiti di durata di cui agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo n. 148/2015, comporta che il trattamento possa essere autorizzato a favore dei lavoratori di imprese che, avendo già beneficiato a qualunque titolo di precedenti interventi di CIGS, si trovino nell'impossibilità di accedere a un ulteriore trattamento. Ciò può avvenire sia perché l'impresa ha esaurito la durata massima complessiva di fruizione dei trattamenti, in generale o con riferimento alle singole causali, sia perché non ricorrono i criteri di autorizzazione previsti per le singole causali di intervento straordinario, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 148/2015 e alle relative disposizioni di attuazione.
Sull'anzidetto impianto normativo è intervenuto l'articolo 1, comma 165, della legge n. 199/2025, che introduce due significativi elementi di discontinuità.
Il primo riguarda l'entità dello stanziamento, pari a 100 milioni di euro per l'anno 2026. Tale incremento rispetto alle annualità precedenti ([18]) è giustificato dal generale aumento, registrato nel corso del 2025, delle richieste di cassa integrazione guadagni per le aree di crisi industriale complessa, sia in termini di numero di istanze presentate, sia con riferimento all'onere finanziario autorizzato ([19]).
Ai fini del rispetto delle disponibilità finanziarie stanziate, la norma affida il controllo e il monitoraggio dei flussi di spesa relativi alla misura in argomento

([17]) Art. 44, comma 11-*bis*, secondo periodo, d.lgs. n. 148/2015; sul punto la circ. Min. lav. 10 febbraio 2026, n. 3, chiarisce che il trattamento, sia per quanto riguarda la fase di consultazione sindacale, sia per quanto concerne il procedimento in generale, si pone in deroga agli artt. 24 e 25 del d.lgs. n. 148/2015, nonché specifica che l'oggetto dell'accordo deve ricomprendere la quantificazione dell'onere finanziario necessario alla copertura del trattamento.
([18]) Si veda la nota 16.
([19]) Cfr. SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *A.S. 1689: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"*, Nota di lettura, 2025, n. 291, p. 102, che a sua volta richiama la Relazione tecnica allegata al disegno di legge della legge di bilancio 2026.

all'Inps, che è chiamato a informare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con cadenza almeno semestrale ([20]).
La seconda innovazione, in vigore dal 2026, attiene, invece, all'iter procedurale per l'assegnazione delle risorse di finanziamento delle prestazioni.
Sino al 2025 l'erogazione delle prestazioni in commento era subordinata all'emanazione di un decreto interministeriale (del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia), che assegnava alle Regioni le risorse stanziate ripartendole in proporzione alle esigenze rappresentate ([21]).
Dal 2026, invece, a seguito della mancata previsione – da parte del comma 165 dell'articolo 1, legge n. 199/2025 – dell'adozione del suddetto decreto interministeriale di ripartizione, la gestione degli stanziamenti risulta accentrata ([22]). Ne deriva che l'autorizzazione della CIGS in deroga, a seguito dell'eliminazione del decreto di riparto e della distribuzione delle risorse tra le Regioni, richiede esclusivamente la verifica della capienza complessiva dei finanziamenti stanziati senza che sia più necessario accertare, come avveniva in passato, la disponibilità delle risorse (o di eventuali residui) in capo alle singole Regioni. L'unico parametro rilevante diventa, quindi, la capienza della dotazione finanziaria complessiva prevista dalla legge di bilancio che dispone il rifinanziamento annuale della misura.
A tale riguardo, la circolare del Ministero del lavoro 10 febbraio 2026, n. 3 ([23]), precisa che il superamento normativo del preventivo riparto dei finanziamenti tra le Regioni risulta coerente con l'attuale configurazione del procedimento di concessione della misura, che è interamente accentrato sia nella fase di esame congiunto presso la Direzione generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali, sia nella successiva fase di autorizzazione del trattamento da parte della Direzione generale degli ammortizzatori sociali. Tale assetto è, inoltre, ritenuto coerente anche con la circostanza che alcune aree di crisi industriale complessa interessano territori appartenenti a più Regioni ([24]).
Tale novità, infine, tiene conto – sempre secondo quanto esplicitato dal Ministero del lavoro ([25]) – delle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti circa l'esigenza di allocare le risorse pubbliche in modo da evitare sovrastime del fabbisogno da parte di alcune Regioni e la conseguente formazione di residui. L'erogazione "accentrata" delle risorse consentirebbe, infatti, di soddisfare l'effettivo

([20]) Si veda l'art. 5 della circ. Min lav. n. 3/2026, cit.
([21]) Art. 44, comma 11-*bis*, quinto periodo, d.lgs. n. 148/2015.
([22]) Si veda la circ. Min lav. n. 3/2026, cit., spec. art. 3.
([23]) Tale circolare sostituisce quelle precedenti: circ. Min. lav. 14 ottobre 2016, n. 30, circ. Min. lav. 15 novembre 2016, n. 35, circ. Min. lav. 24 marzo 2017, n. 7.
([24]) Art. 3, circ. Min. lav. n. 3/2026.
([25]) *Ibidem*.

fabbisogno dei territori, garantendo l'utilizzo integrale dello stanziamento e assicurando una ripartizione più aderente alle caratteristiche del tessuto produttivo delle aree di crisi industriale complessa.
La medesima circolare n. 3/2026 citata interviene anche per chiarire le modalità di presentazione dell'istanza di accesso alla CIGS in deroga, che deve essere presentata alla Direzione generale degli ammortizzatori sociali-Divisione III entro un congruo termine (comunque non oltre 30 giorni dalla stipula dell'accordo in sede ministeriale) e corredata da una serie di allegati. Tra questi, oltre al verbale di accordo governativo e regionale e all'elenco nominativo dei lavoratori, è richiesta una relazione tecnica particolarmente articolata.
Tale relazione deve, in primo luogo, illustrare in modo dettagliato il piano di recupero occupazionale predisposto dall'impresa e contenere – come previsto dall'articolo 44, comma 11-*bis* – l'attestazione che l'impresa non può accedere ad altri trattamenti di CIGS (in relazione a ciascuna delle causali *ex* articolo 21, decreto legislativo n. 148/2015, e/o all'avvenuto completo utilizzo dei periodi massimi riconoscibili).
In secondo luogo, essa deve esporre le ragioni che giustificano il ricorso al trattamento richiesto e riportare la quantificazione analitica dei costi, parametrata al numero dei lavoratori interessati e alla durata dell'intervento, tenendo conto delle eventuali rotazioni del personale e dei periodi di ordinaria operatività. Tale quantificazione deve, inoltre, essere operata secondo i parametri annualmente indicati dall'Inps e deve riflettere le effettive e attuali esigenze aziendali, sebbene in una chiave prospettica.
Un ulteriore elemento di novità della legge di bilancio per il 2026 rispetto alla normativa previgente sembrava essere, subito dopo la sua emanazione, il mancato rifinanziamento del trattamento di mobilità in deroga prevista favore dei lavoratori che operino in un'area di crisi industriale complessa, da ultimo rifinanziato dall'articolo 1, comma 189, della legge n. 207/2024 ([26]).
Tuttavia, in seguito, l'articolo 14, comma 1-*sexies*, del decreto-legge n. 200/2025, recante *Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*, così come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26/2026, ha aggiunto un ulteriore periodo al comma 165 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, in tal modo prorogando anche per l'anno

([26]) Ai sensi dell'art. 53-*ter* del d.l. n. 50/2017, convertito dalla l. n. 96/2017, le risorse finanziarie di cui all'art. 44, comma 11-*bis*, del d.lgs. 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 d.m. 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; su cui si veda la circ. Min. lav. 8 ottobre 2025, n. 16.

2026 il trattamento di mobilità in deroga per i lavoratori delle aree di crisi industriale complessa nei limiti delle risorse già complessivamente stanziate dalla legge di bilancio per il 2026 dalla medesima norma (comma 165).
Le istruzioni operative per l'applicazione di tale proroga sono state diramate dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 18 marzo 2026 al fine di chiarire le modalità di gestione dello stanziamento e la procedura per la presentazione delle istanze da parte delle Regioni ([27]).
Sotto il profilo gestionale, il documento segnala una significativa discontinuità rispetto alle modalità operative degli anni precedenti, che si pone in linea con quanto già previsto per le prestazioni di CIGS di cui al citato articolo 44, comma 11-*bis*. Diversamente dalle annualità pregresse, non è prevista, anche per tali prestazioni, l'emanazione del decreto interministeriale di ripartizione delle risorse tra le Regioni, con la conseguenza che la gestione dello stanziamento risulta accentrata in capo al Ministero del lavoro, il quale, in collaborazione con l'Inps, verifica direttamente la disponibilità delle risorse prima di dichiarare la sostenibilità finanziaria delle singole istanze. Parimenti, non è consentito l'utilizzo di risorse residue dei finanziamenti precedenti, sicché le autorizzazioni potranno essere concesse esclusivamente a concorrenza dello stanziamento previsto per il 2026. L'accentramento riguarda, peraltro, esclusivamente la gestione finanziaria delle risorse, lasciando invariata la competenza regionale per tutte le attività di individuazione dei beneficiari e di attuazione delle misure di politica attiva del lavoro previste nei Piani regionali trasmessi al Ministero.
Sul piano procedurale, le Regioni sono tenute a trasmettere le istanze alla Direzione generale degli ammortizzatori sociali secondo le modalità già previste dalla circolare del Ministero del lavoro 8 ottobre 2025, n. 16, allegando una relazione dettagliata contenente le specifiche misure di riqualificazione e reinserimento previste, il numero dei lavoratori presi in carico dai servizi per il lavoro e il dettaglio dei percorsi di politica attiva effettuati nel corso del trattamento precedente per ciascun beneficiario. Le sostenibilità finanziarie sono autorizzate nel rispetto dell'ordine cronologico di presentazione delle richieste regionali, tenendo conto anche delle concomitanti istanze di CIGS per aree di crisi industriale complessa, e i periodi autorizzabili decorrono esclusivamente dal 1° gennaio 2026. Il monitoraggio dei flussi di spesa è demandato all'Inps, con obbligo di riscontro al Ministero almeno semestralmente.

([27]) Cfr. le nuove istruzioni operative per la gestione della mobilità in deroga nelle aree di crisi industriale complessa che integrano la circ. Min. lav. n. 16/2025, cit., rilasciate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 18 marzo 2026.

Va, infine, aggiunto che il comma 166 dell'articolo 1, legge di bilancio per l'anno 2026, prevede la proroga dell'esonero dal pagamento della contribuzione addizionale per le unità produttive autorizzate all'utilizzo della CIGS per imprese situate nelle aree di crisi industriale complessa per un periodo massimo complessivo di autorizzazione pari a 12 mesi ([28]).
In proposito va ricordato che tale beneficio è stato introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 92/2025, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113/2025 ([29]), il quale prevede altresì al comma 2 che esso non spetti o si interrompa, qualora il datore di lavoro attivi durante il periodo di utilizzo della CIGS una procedura di licenziamento collettivo ai sensi e per gli effetti della legge n. 223/1991.
Gli oneri finanziari derivanti dalla proroga dell'esonero sono stati quantificati in 6,5 milioni di euro per l'anno 2026 e, al fine di assicurare la compensazione in termini di indebitamento netto e di fabbisogno delle pubbliche amministrazioni, la copertura di tali oneri viene garantita tramite la riduzione per 9,3 milioni di euro, sempre per l'anno 2026, del Fondo sociale per occupazione e formazione.

4. Trattamento straordinario di integrazione salariale per cessazione di attività (commi 167 e 172)

La legge di bilancio per il 2026, attraverso il comma 167 dell'articolo 1, proroga il finanziamento del trattamento di CIGS per cessazione dell'attività produttiva, previsto dall'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130/2018 (c.d. decreto Genova) e, di recente, revisionato ad opera dell'articolo 8 del decreto-legge n. 92/2025, convertito dalla legge n. 113/2025. La reiterazione di tale trattamento di sostegno al reddito è disposta per un periodo massimo complessivo di 12 mesi e nel limite di spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2026, a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione ([30]).
L'ipotesi di CIGS in deroga di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018 consente alle imprese che stiano cessando l'attività produttiva di accedere ad una prestazione straordinaria di integrazione salariale per crisi aziendale per un periodo aggiuntivo ed eccedente gli ordinari limiti di durata, al fine di gestire gli esuberi di personale.

([28]) Si veda la circ. Inps n. 1/2026, cit., § 3.1.2.
([29]) Su tale misura cfr. circ. Inps 13 agosto 2025, n. 121, § 1.
([30]) Cfr. circ. Inps n. 1/2026, cit., § 3.1.3, la quale rammenta anche che, ai fini del rispetto dei limiti di spesa prestabiliti, l'art. 44 del d.l. n. 109/2018 demanda le attività di monitoraggio all'Inps, che si fa altresì carico dell'erogazione dei trattamenti con la modalità del pagamento diretto ai lavoratori.

L'introduzione di questa misura si colloca nell'ambito di un quadro normativo che, pur avendo formalmente escluso, dal 2016, la cessazione dell'attività dalle causali di accesso agli ammortizzatori sociali straordinari, ha ciò nonostante – e contraddittoriamente – continuato a reiterare, tramite deroghe e rifinanziamenti, una forma di tutela integrativa del reddito specificamente rivolta ai lavoratori di aziende che interrompono l'attività.
Infatti, la riforma degli ammortizzatori sociali, attuata dal decreto legislativo n. 148/2015 in forza della legge delega n. 183/2014, aveva sancito all'articolo 21, comma 1, lettera *b*, dello stesso decreto legislativo n. 148/2015 l'inammissibilità della cessazione definitiva dell'attività aziendale quale presupposto di accesso alla CIGS. Tuttavia, la stessa norma, al comma 4, aveva immediatamente previsto una deroga temporanea, finanziata con 50 milioni di euro annui per il triennio 2016-2018, destinata alle imprese che, pur cessando l'attività, presentassero concrete prospettive di rapida cessione e conseguente riassorbimento occupazionale. Tale deroga, subordinata alla stipula di un accordo governativo, consentiva un intervento aggiuntivo di durata variabile (12, 9 o 6 mesi), non soggetto ai limiti ordinari.
In tale contesto è, poi, intervenuto l'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018 (come modificato dal decreto-legge n. 124/2019), che ha riproposto tale tipologia di trattamento di CIGS e ne ha prorogato l'operatività sino al 2020 mediante l'utilizzo delle risorse residue di cui al citato articolo 21, comma 4. In seguito la prestazione è stata rifinanziata attraverso ulteriori stanziamenti ([31]), di cui l'ultimo in ordine temporale è proprio quello disposto dalla legge di bilancio per il 2026.
Sul piano dei presupposti applicativi, l'articolo 44 – come integrato dal decreto interministeriale n. 95075/2016 – consente l'accesso alla CIGS per crisi aziendale alle imprese che abbiano già cessato o stiano cessando l'attività produttiva. L'intervento è autorizzabile per un massimo di 12 mesi e opera in deroga ai limiti di durata complessiva e specifica per le singole causali CIGS previsti dagli articoli 4 e 22 del decreto legislativo n. 148/2015.
In aggiunta alle suddette deroghe, la legge di bilancio per l'anno 2025 ne ha introdotta un'ulteriore ([32]), con riguardo alla previsione di cui all'articolo 20, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 148/2015. Tale disposizione prevede che

([31]) Cfr. art. 58-*bis*, d.l. n. 124/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 157/2019, che aveva fissato il limite di spesa per il 2019 in 45 milioni di euro; art. 1, comma 278, l. n. 178/2020, che ha stabilito il limite di spesa in 200 milioni di euro per l'anno 2021 e in 50 milioni di euro per l'anno 2022; art. 1, comma 329, l. n. 198/2022, che ha stanziato 50 milioni di euro per l'anno 2023; art. 1, comma 172, l. n. 213/2023, che ha previsto il finanziamento di 100 milioni di euro per il 2024; art. 1, comma 191, l. n. 207/2024, che ha rifinanziato un'ulteriore proroga per il 2025, nel limite di spesa di 100 milioni di euro.
([32]) Art. 1, comma 190, l. n. 207/2024.

la disciplina in materia di CIGS e i relativi obblighi contributivi trovino applicazione anche in relazione ai datori di lavoro non coperti dai fondi di solidarietà bilaterali (di cui agli articoli 26, 27 e 40) e che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti. Ne consegue che, a partire dal 2025, la prestazione *ex* articolo 44, decreto-legge n. 109/2018, può essere richiesta anche da imprese che, in via ordinaria, non rientrerebbero nel campo di applicazione della CIGS, non integrando il requisito dimensionale prescritto dal citato articolo 20, comma 3-*bis*.

A seguito di tale modifica, che ha eliminato il requisito della soglia occupazionale, l'unico presupposto richiesto alle imprese per accedere alla misura è rappresentato dal fatto che esse abbiano già cessato la propria attività produttiva senza aver ancora concluso le procedure di licenziamento di tutti i lavoratori, oppure si trovino in una fase di cessazione dell'attività, anche nell'ambito di procedure di liquidazione giudiziale o di amministrazione straordinaria ai sensi del decreto legislativo n. 14/2019 e successive modificazioni e integrazioni ([33]). L'autorizzazione al trattamento di CIGS in parola è concessa anche nel caso in cui l'impresa abbia cessato o cessi l'attività produttiva nel corso di un intervento straordinario già in essere.

In tal senso, è significativo osservare che il trattamento di CIGS per cessazione dell'attività si discosta dagli altri ammortizzatori sociali in deroga, in quanto non si limita a disporre la disapplicazione di specifiche previsioni della disciplina generale, quali i limiti temporali di fruizione delle prestazioni o i requisiti dimensionali delle imprese beneficiarie, ma configura – come chiarito anche dal Ministero del lavoro ([34]) – una vera e propria causale autonoma di CIGS per crisi aziendale. Esso configura, quindi, un'eccezione non solo rispetto a singoli aspetti della disciplina ordinaria della CIGS, ma riguardo ad uno dei presupposti oggettivi di applicazione dell'istituto, vale a dire la possibilità di riconoscere la tutela anche in caso di cessazione dell'attività.

Tra le ulteriori condizioni per la concessione del trattamento, secondo quanto precisato dal Ministero del lavoro ([35]), figura il ricorrere di una delle seguenti condizioni alternative: la sussistenza di concrete prospettive di cessione dell'azienda, ai sensi dell'articolo 2112 c.c., eventualmente con le deroghe previste dall'articolo 47 della legge n. 428/1990, con conseguente riassorbimento oc-

([33]) Circ. Min. lav. 11 dicembre 2018, n. 19.

([34]) Circ. Min. lav. 4 ottobre 2018, n. 15, punto 3.

([35]) Si veda la 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.

cupazionale dei lavoratori; la possibilità di realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, sia da parte dell'impresa in cessazione sia da parte di un'impresa terza subentrante; il coinvolgimento dei lavoratori interessati in specifici percorsi di politica attiva del lavoro, presentati dalle Regioni in cui sono ubicate le unità produttive in cessazione.
In presenza di almeno una delle condizioni indicate, l'accesso all'ammortizzatore sociale è ulteriormente subordinato alla stipula di un accordo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. A tale accordo partecipano il datore di lavoro e le organizzazioni sindacali e possono intervenire, a seconda dei casi, la Regione (o le Regioni e Province autonome interessate) e il Ministero delle imprese e del made in Italy. In questa sede, l'impresa deve presentare, a seconda delle situazioni: 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; oppure un piano di reindustrializzazione del sito produttivo, che può essere proposto dall'impresa cedente, dall'impresa 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 che comprovi la cessione dell'azienda con finalità di continuazione o ripresa dell'attività, indicando gli obiettivi perseguiti anche in termini di rilancio produttivo.
In sede di accordo deve essere valutata la sostenibilità finanziaria del trattamento straordinario e deve essere indicato il relativo onere finanziario. Il monitoraggio della spesa è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Inps e, qualora emerga che il limite di spesa è stato raggiunto o sta per essere raggiunto, le istanze di concessione del trattamento sono respinte. Inoltre, nel caso in cui dal monitoraggio risulti il raggiungimento, anche in via prospettica, del limite di spesa, non possono essere stipulati ulteriori accordi.
A tale disciplina, che la legge di bilancio per il 2026 fa salva, limitandosi a garantirne, mediante integrazione del finanziamento, la prorogabilità nel 2026 per un periodo massimo di 12 mesi ad opera del comma 167 dell'articolo 1, legge di bilancio per il 2026, si aggiunge anche la previsione del comma 172 della stessa legge.
Quest'ultima integra, con ulteriori 20 milioni di euro per il 2026 – sempre a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione – il limite di spesa di 100 milioni di euro disposto dal comma 167, finanziando un intervento di integrazione salariale straordinario aggiuntivo per un massimo di 6 mesi, non ulteriormente prorogabili, in favore delle imprese che cessino l'attività qualora vi siano concrete prospettive di cessione, con conseguente riassorbimento occupazionale.
A tale proposito va detto che un'integrazione di pari importo era stata disposta già nel 2025, grazie all'inserimento nell'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018

del comma 1-*ter*. È proprio la previsione di tale nuovo comma ad essere stata prorogata per il 2026 dall'articolo 1, comma 172 citato.
Più nello specifico, il comma 1-*ter*, inserito dall'articolo 8 del decreto-legge n. 92/2025, convertito dalla legge n. 113/2025, aveva stabilito che per l'anno 2025, entro un limite di spesa pari a 20 milioni di euro, potesse essere autorizzato – previa stipula di un accordo in sede governativa – un ulteriore periodo di CIGS per cessazione d'attività, della durata massima di 6 mesi non prorogabile. Tale intervento aggiuntivo era attivabile qualora, al termine di un programma aziendale di cessazione dell'attività, vi fossero concrete e attuali prospettive di una rapida cessione, anche parziale, dell'azienda, idonea a garantire il riassorbimento occupazionale ([36]).
In tale contesto, l'assetto regolatorio mostra una crescente stratificazione che rende difficile ricostruire un quadro coerente. L'introduzione del comma 1-*ter* all'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018, e la sua successiva proroga per il 2026, evidenziano, ancora una volta, la tendenza del legislatore a intervenire sul medesimo istituto (in questo caso quello regolato dal comma 1 dello stesso articolo 44, citato) attraverso una sequenza di norme di proroga, rifinanziamento e micro-integrazioni, che finiscono per sovrapporsi in assenza di coerenza sistematica.
L'articolo 8 del decreto-legge n. 92/2025, infatti, non aggiunge alcun elemento strutturale alla disciplina già contenuta nell'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018, limitandosi a replicarne la logica derogatoria e a introdurre un ulteriore segmento temporale di tutela, finanziato con risorse aggiuntive, ma ciò nonostante è stato non solo inserito nel testo dell'articolo 44 – divenuto ridondante – ma è stato pure oggetto del nuovo stanziamento di risorse per il 2026.
Il risultato è un quadro normativo frammentato, costruito per accumulo, nel quale la successione di proroghe e di rifinanziamenti rende sempre più difficile individuare la *ratio* complessiva dell'istituto e, soprattutto, garantire certezza applicativa agli operatori poiché l'affastellarsi di interventi in deroga, privi di un disegno organico, produce un sistema di regole che richiede continue ricostruzioni interpretative e che risulta complesso da gestire sia per le imprese sia per le amministrazioni chiamate a verificarne i presupposti e a monitorarne la spesa.
Il solo aspetto di reale innovazione aggiunto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 92/2025 è da ascriversi all'introduzione dei commi 1-*quater* e 1-*quinquies* all'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018, anch'essi previsti dal 2025 e prorogati anche nel 2026 (dall'articolo 1, comma 172, della legge di bilancio per il 2026). Le suddette disposizioni hanno previsto un meccanismo di condizionalità, che si aggiunge a quello operante in via ordinaria *ex* articolo 25-*ter*, decreto legislativo n. 148/2015.

([36]) Si veda la circ. Inps n. 121/2025, cit., § 3.

Esso consistente in un'ipotesi di decadenza dal trattamento di CIGS concesso nei casi di crisi aziendali caratterizzate dalla cessazione dell'attività produttiva sia ai sensi del comma 1 che del comma 1-*ter* dell'articolo 44 per il lavoratore sospeso che rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente, ovvero non accetti l'offerta di un lavoro che preveda l'inquadramento a un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza ([37]).
La decadenza interviene quando le attività lavorative o di formazione o di riqualificazione si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici ([38]).
Al fine di poter dare attuazione a tali disposizioni si dispone che l'impresa ammessa al trattamento comunichi al Ministero del lavoro l'elenco dei lavoratori interessati dalle sospensioni per consentirne l'inserimento nella piattaforma del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) ([39]) e poterne verificare l'effettiva partecipazione ai percorsi di politiche attive o accettazione di eventuali offerte di lavoro inquadrate in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza.
Anche rispetto a tale addizionale forma di condizionalità non si può che nutrire qualche perplessità, non solo perché si aggiunge, pur restandone separata dal punto di vista formale, alle previsioni ordinarie dell'articolo 25-*ter* del decreto legislativo n. 148/2015 ([40]), ma anche perché introduce un sistema sanzionatorio più gravoso per i lavoratori in CIGS alle dipendenze di un'impresa che sta cessando l'attività.
Pur essendo comprensibile la logica complessiva dell'intervento, che mira a supportare e stimolare la più ampia partecipazione dei lavoratori alle politiche attive e ai percorsi di ricollocazione proprio nelle fasi che evidenziano l'imminenza della cessazione o del trasferimento dell'attività produttiva, al tempo stesso esso determina la creazione di un doppio binario sanzionatorio, speciale, che grava esclusivamente sui lavoratori di alcune specifiche imprese. Il risultato è un sistema in cui, mentre le aziende beneficiano di (ingenti) risorse pubbliche per gestire la fase di cessazione e cessione, ai lavoratori viene richiesto un livello crescente di partecipazione e se ne incrementa la responsabilizzazione, pena la decadenza dal trattamento.
Peraltro, a tali oneri di attivazione, in vigore dall'agosto 2025, non ha fatto seguito – sino al momento in cui scrive – l'adempimento, da parte del Ministero

([37]) Art. 44, comma 1-*quater*, d.l. n. 109/2018.
([38]) Art. 44, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 109/2018.
([39]) Di cui all'art. 5 del d.l. n. 48/2023, convertito dalla l. n. 85/2023.
([40]) Cfr. anche d.m. 2 agosto 2022.

del lavoro, dell'obbligo previsto dall'ultima parte del comma 1-*quinquies* dell'articolo 44, decreto-legge n. 109/2018, che imponeva l'adozione di un apposito decreto, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della disposizione, volto a definire le modalità operative di attuazione del comma medesimo. L'assenza di tale decreto attuativo rende, di fatto, incompleto il quadro regolatorio e determina un'incertezza applicativa della disposizione che pur pone in capo ai lavoratori doveri puntuali, passibili di gravose sanzioni se inosservati.

5. Proroga dell'integrazione del trattamento di CIGS per i dipendenti del gruppo Ilva (comma 168)

La legge di bilancio per il 2026, all'articolo 1, comma 168, incide sul finanziamento della prestazione di CIGS in deroga prevista dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 243/2016, convertito dalla legge n. 18/2017, prorogandone l'operatività per l'anno 2026 entro il limite di spesa di 19 milioni di euro, a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione.
Il succitato articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 243/2016 aveva originariamente autorizzato una spesa di 24 milioni di euro per l'anno 2017 al fine di integrare il trattamento economico dei dipendenti impiegati presso gli stabilimenti produttivi del gruppo Ilva, per i quali fosse 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 ([41]).
Tale intervento è stato successivamente reiterato senza soluzione di continuità: nel 2018 con un limite di 24 milioni di euro ([42]), nel 2019 entro un massimale di 35 milioni di euro ([43]) e, dal 2020 al 2025, con uno stanziamento annuo costante

([41]) Una precisazione si impone in ordine all'individuazione del soggetto giuridico cui ci si riferisce il trattamento di CIGS, poiché la denominazione "gruppo Ilva", utilizzata anche dall'art. 1-*bis* del d.l. n. 243/2016, non indica più, allo stato, un autonomo centro di imputazione, ma rinvia all'attuale società Acciaierie d'Italia S.p.A. in amministrazione straordinaria, che ha assunto tale denominazione nel 2021, a seguito della modifica della ragione sociale di ArcelorMittal Italia S.p.A., a sua volta, divenuta titolare della partecipazione maggioritaria del capitale sociale del gruppo Ilva a far data dal 1° novembre 2018, partecipazione detenuta congiuntamente con Invitalia, nell'ambito dell'operazione di acquisizione e ristrutturazione del complesso aziendale; in sintesi, ciò che la normativa continua a indicare come gruppo Ilva coincide oggi, sotto il profilo soggettivo, con Acciaierie d'Italia S.p.A. in amministrazione straordinaria.
([42]) Art. 1, comma 1167, l. n. 205/2017.
([43]) Art. 1, comma 248, l. n. 145/2018.

di 19 milioni di euro ([44]). La legge n. 199/2025 destina, quindi, anche per l'anno 2026 risorse equivalenti a quelle già stanziate negli anni precedenti.
Tale limite di spesa è stato prudenzialmente riconfermato, in quanto la Relazione Tecnica allegata al disegno di legge della legge di bilancio 2026 ha indicato che l'integrazione del sostegno al reddito di cui si discute ha un costo di circa 9.500 euro annui per ogni lavoratore e che i destinatari di tale trattamento di CIGS per le tre aziende del Gruppo ex Ilva sono circa 1.817 lavoratori, di cui 1.548 dipendenti da Ilva, 260 dipendenti da Sanac e 9 dipendenti da Taranto Energia ([45]).
Per quanto attiene alla disciplina della CIGS prevista a favore dei lavoratori del gruppo ex Ilva, va chiarito che tale trattamento è regolato dalla normativa generale prevista dal decreto legislativo n. 148/2015, salva l'operatività delle deroghe, già vigenti a partire dall'introduzione della prestazione nel 2016.
Tali deroghe riguardano, da un lato, il superamento dei limiti temporali ordinari di fruizione della CIGS e, dall'altro lato, la specifica finalità dell'integrazione salariale, che può essere concessa anche per garantire la formazione dei lavoratori sospesi finalizzata alla gestione delle attività di bonifica dei siti produttivi.
L'articolo 1, comma 168, della legge di bilancio 2026 interviene, dunque, esclusivamente sul profilo finanziario, prorogando le autorizzazioni di spesa già previste dalla normativa previgente, senza modificare la disciplina sostanziale relativa alle modalità di concessione ed erogazione del trattamento.

6. Proroga delle convenzioni per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili (comma 169)

Il comma 169 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, novella l'articolo 1, comma 162, della legge n. 160/2019, prorogando sino al 31 dicembre 2026 le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 78, comma 2, della legge n. 388/2000 per l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2000.
Per comprendere la portata della disposizione della legge di bilancio per l'anno 2026 in commento, che si limita a estendere il periodo di efficacia di una norma già esistente, senza incidere sulla fattispecie da essa regolata è, innanzi tutto, necessario fare riferimento al contenuto di quest'ultima.
L'articolo 1, comma 162, della legge n. 160/2019, invero, aveva anch'esso natura di mera proroga rispetto a un termine precedente fissato dall'articolo 78, comma

([44]) Art. 11-*quater*, comma 1, d.l. n. 162/2019, convertito dalla l. n. 8/2020; art. 9, d.l. n. 41/2021, convertito dalla l. n. 69/2021; art. 1, comma 128, l. n. 234/2021; art. 1, comma 328, l. n. 197/2022; art. 1, comma 173, l. n. 213/2023; art.1, comma 192, l. n. 207/2024.
([45]) Cfr. SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *op. cit.*, pp. 102-103.

2, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001). Tale norma aveva, più in particolare, autorizzato il Ministero del lavoro a stipulare convenzioni con le Regioni in riferimento a situazioni straordinarie che non consentivano, entro il 30 giugno 2001, di esaurire il bacino regionale dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2000, e cioè dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili (LSU), che avessero effettivamente maturato 12 mesi di permanenza in tali attività nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999.

Il suddetto meccanismo convenzionale, istituito nel 2000 e volto a consentire la realizzazione, da parte della Regione, di programmi di stabilizzazione ([46]) dei lavoratori socialmente utili mediante impiego diretto nelle pubbliche amministrazioni, è stato oggetto di una sequenza di proroghe annuali, reiterate senza soluzione di continuità da oltre 25 anni, di cui quella disposta per l'anno 2026 è l'ultima in ordine temporale.

Si è così consolidata una c.d. "platea storica" di lavoratori addetti ai LSU, chiusa e progressivamente decrescente per effetto di stabilizzazioni, pensionamenti e rinunce, che il meccanismo convenzionale di cui all'articolo 78, comma 2, della legge n. 388/2000 è deputato a gestire nelle situazioni regionali in cui l'esaurimento del bacino non è risultato possibile entro i termini originariamente previsti, né successivamente prorogati.

Le convenzioni di cui si discute sono quelle stipulate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Puglia, al fine di garantire il pagamento dei sussidi spettanti ai lavoratori non stabilizzati (l'assegno per le attività socialmente utili, l'assegno per il nucleo familiare ovvero l'assegno unico e universale), nonché l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro e di sostegno delle situazioni di maggiore difficoltà, oltre che alla realizzazione di programmi regionali di stabilizzazione ([47]).

Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 78, l'attivazione delle convenzioni comporta il trasferimento alle Regioni delle responsabilità di programmazione e di destinazione delle risorse finanziarie.

A tal fine si segnala che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, il finanziamento di tali convenzioni è assicurato da uno stanziamento annuo di 50 milioni di euro a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, destinato a incentivare l'assunzione a tempo indeterminato dei soggetti che svolgono LSU nelle Regioni ricadenti nell'obiettivo "convergenza" dei Fondi strutturali dell'Unione europea ([48]). Per tale ragione, il comma 169 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, dispone esclusivamente una proroga delle convenzioni per l'anno

([46]) Art. 78, comma 2, lett. *a*, l. n. 388/2000.

([47]) Art. 78, comma 2, lett. *d*, l. n. 388/2000.

([48]) Cfr. art. 1, comma 1156, lett. *g-bis*, l. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

2026 nei limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in relazione a quanto già programmato ([49]).
In conclusione può osservarsi che la disposizione in commento, pur avendo natura meramente temporale e limitandosi a prorogare l'efficacia delle convenzioni già in essere senza incidere sulla fattispecie sottostante, merita attenzione in quanto si inserisce in un più ampio insieme di interventi che, da lunghissimo tempo, rinviano sistematicamente le scelte strutturali necessarie alla definizione di un assetto stabile e definitivo della disciplina relativa ai LSU. La proroga annuale, lungi dall'essere un dettaglio tecnico, diviene così il sintomo di una strategia normativa che predilige una gestione incrementale dei problemi alla loro soluzione definitiva.
Tale impostazione sollecita pertanto alcune considerazioni critiche, che emergono almeno sotto tre distinti profili.
La prima criticità riguarda la condizione di incertezza che connota la situazione giuridica ed esistenziale dei lavoratori coinvolti, i quali si ritrovano ogni anno esposti – seppur più in astratto che in concreto, alla luce della costante reiterazione delle proroghe – al rischio del mancato rinnovo delle convenzioni. Un'instabilità che grava, peraltro, proprio sui soggetti più vulnerabili, che l'ordinamento dichiara di voler tutelare.
Il secondo profilo attiene alla coerenza con le finalità proprie dell'istituto. I LSU sono nati come misura di transizione verso il mercato del lavoro, ispirata alla logica del *workfare*, nella quale il riconoscimento di un'indennità era controbilanciato dall'obbligo di svolgere attività utili alla collettività in vista del reinserimento occupazionale ([50]). La reiterazione delle proroghe, in assenza di misure volte alla reale stabilizzazione e all'uscita dal circuito dei LSU, finisce invece per trasformare lo strumento in un sussidio assistenziale di fatto permanente, snaturandone la *ratio* originaria.
Il terzo aspetto critico concerne le conseguenze derivanti dall'utilizzo prolungato e reiterato di tali lavoratori per lo svolgimento di mansioni divenute, nel tempo, ordinarie e stabili, in luogo delle attività straordinarie cui lo strumento è normativamente destinato. Tale impiego ha alimentato un contenzioso via via più rilevante, nel quale la giurisprudenza è stata chiamata a valutare se il rapporto instaurato con le amministrazioni utilizzatrici dovesse essere riqualificato come lavoro subordinato, con conseguente diritto alle relative differenze retributive ([51]).

([49]) Sul punto si veda anche SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *op. cit.*, p. 104.
([50]) Sul punto cfr. E. PASQUALETTO, *I lavori socialmente utili sotto la lente della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia, tra stabilizzazioni indebite e riqualificazioni impossibili*, in *RIDL*, 2012, n. 4, II; G. PINO, D. GAROFALO, *Artt. 20-22. I lavori socialmente utili*, in E. GHERA (a cura di), *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Jovene, 1998.
([51]) Cfr., *ex multis*, Cass. ord. 30 aprile 2024, n. 11628, Cass. ord. 3 giugno 2024, n. 15457, Cass. 14 marzo 2018, n. 6155, e C. Stato 25 settembre 2006, n. 5600, tutte in *DeJure*.

7. Misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore dei call center (comma 170)

L'articolo 1, comma 170, della legge n. 199/2025 stanzia 20 milioni di euro per il finanziamento della misura di sostegno al reddito per i lavoratori dei call center prevista dall'articolo 44, comma 7, del decreto legislativo n. 148/2015, autorizzandone l'erogazione secondo i criteri stabiliti dal decreto interministeriale 16 gennaio 2025, n. 45. Essa affida, inoltre, all'Inps il monitoraggio dei relativi flussi di spesa, con obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Prima di esaminare nel dettaglio la disciplina delle prestazioni erogate ai lavoratori dei call center e prorogate per il 2026, è opportuno soffermarsi su un dato testuale della previsione di cui all'articolo 1, comma 170, della legge di bilancio, la quale esordisce chiarendo che la proroga dei trattamenti si rende necessaria «in considerazione della parziale operatività finanziaria del Fondo di solidarietà bilaterale per la filiera delle telecomunicazioni». Questa esplicitazione della ragione giustificativa dell'intervento merita di essere considerata preliminarmente alla luce delle sue ricadute sul funzionamento e sull'equilibrio complessivo del sistema delle integrazioni salariali.

Va, infatti, ricordato che il Fondo di solidarietà bilaterale per la filiera delle telecomunicazioni è stato costituito tramite l'accordo collettivo stipulato in data 20 aprile 2022 tra Assotelecomunicazioni-Asstel, SLC-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil e Ugl Telecomunicazioni, è stato poi integrato dall'accordo del 13 settembre 2022 e, infine, è stato recepito con decreto interministeriale 4 agosto 2023, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che ha istituito il Fondo stesso presso l'Inps.

Tale Fondo ha per scopo quello di assicurare una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività dei lavoratori delle imprese appartenenti alla filiera delle telecomunicazioni ([52]), siano esse rientranti nell'ambito della disciplina dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria di cui al titolo I del decreto legislativo n. 148/2015 ovvero quelle

([52]) Rientrano nell'ambito di applicazione del Fondo, ai sensi dell'art. 1 del d.i. 4 agosto 2023, tutte le imprese che occupano almeno un dipendente, 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 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, siano esse rientranti o meno nel campo di applicazione del titolo I del d.lgs. n. 148/2015.

non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 10 del medesimo decreto legislativo, quindi già coperte dal FIS e dalla disciplina in materia di CIGS ([53]).
Sul piano sistematico, il Fondo è costruito come uno strumento sostitutivo e non complementare rispetto alle integrazioni salariali generali, sicché una volta divenuto pienamente operativo, i datori di lavoro rientranti nel suo campo di applicazione non sono più soggetti al FIS, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate ([54]). Esso rappresenta, pertanto, un esempio paradigmatico della tendenza – già emersa con la riforma del 2015 e poi ribadita dalla legge di riordino n. 234/2021 – a sostituire progressivamente il fondo residuale generalista (il FIS) con strumenti di governance bilaterale di natura settoriale.
Proprio questa impostazione rende particolarmente significativo il riconoscimento legislativo della sua «parziale operatività finanziaria». I fondi di solidarietà bilaterali sono, infatti, governati dal principio di equilibrio finanziario (cioè dall'obbligo di bilancio in pareggio), in virtù del quale le prestazioni erogate devono essere integralmente coperte dalla contribuzione ordinaria versata da datori di lavoro e lavoratori in funzione del divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità e il risultato di esercizio positivo è destinato al fondo di riserva a copertura delle prestazioni future ([55]). La logica è quella assicurativa secondo cui il Fondo deve essere in grado di far fronte alle obbligazioni mediante le proprie risorse, senza necessità di apporti statali.
Ne deriva che l'intervento finanziario disposto del comma 170 in commento si pone in aperta tensione con questa impostazione, poiché il riconoscimento della insufficienza patrimoniale del Fondo giustifica un trasferimento di risorse pubbliche che incide sulla distinzione strutturale tra fondi bilaterali, finanziati dai soggetti privati, e ammortizzatori sociali pubblici (CIGO e CIGS).
La relazione illustrativa al disegno di legge motiva l'apporto di risorse pubbliche richiamando la fase di trasformazione che attraversa il settore delle telecomunicazioni, caratterizzata da una prolungata riduzione dei volumi di traffico, anche in ragione dell'evoluzione tecnologica e del sempre più diffuso utilizzo dell'intelligenza artificiale, elementi che richiederebbero un costante adattamento delle aziende e un loro riposizionamento competitivo.

([53]) Cfr. artt. 29, comma 2-*bis*, e 20, comma 3-*bis*, d.lgs. n.148/2015.
([54]) Si veda la circ. Inps 21 dicembre 2023, n. 107, § 1, secondo cui, considerato che l'accordo costitutivo del Fondo è stato stipulato, in parte, in relazione a un settore già rientrante nell'ambito di applicazione del FIS, le imprese, in coerenza con le disposizioni dell'art. 28, comma 2, del d.lgs. n. 148/2015, dalla data di decorrenza del nuovo Fondo – ai fini dell'obbligo contributivo – rientrano nel novero dei soggetti tutelati dallo stesso Fondo e non sono più destinatarie della disciplina del FIS, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate (cfr. art. 10, comma 3, d.i. 4 agosto 2023).
([55]) Art. 35, d.lgs. n. 148/2015.

Eppure, a ben vedere, questa giustificazione sconta una contraddizione di fondo: l'articolo 44, comma 7, del decreto legislativo n. 148/2015 ha introdotto una prestazione di sostegno al reddito in deroga che dal 2015 ad oggi è stata rifinanziata senza soluzione di continuità ([56]), circostanza da cui si ricava che quella del settore non è una crisi temporanea e contingente che richiede un intervento eccezionale, bensì una condizione strutturale che il sistema degli ammortizzatori sociali continua a gestire con strumenti straordinari.
Passando ad analizzare la disciplina della misura integrativa del reddito, definita dall'articolo 44, comma 7, «in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente», 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 ([57]).
La prestazione 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 ([58]).
I lavoratori cui è riconosciuto il trattamento sono dunque – come precisato anche dalla Relazione tecnica allegata al disegno di legge della legge di bilancio per il 2026 – i dipendenti di aziende rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale di cui al citato articolo 44, comma 7, nonché di aziende non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale, per le quali il Fondo bilaterale di settore necessita di un periodo di consolidamento e di costituzione delle riserve finanziarie. Inoltre, rispetto alle imprese da ultimo citate la prassi amministrativa dell'Inps chiarisce che devono avere un organico superiore a 50 unità nel semestre precedente ([59]).
Quanto alle causali che consentono l'accesso alla prestazione, il decreto interministeriale n. 45/2025 precisa che esse ricomprendono anche la cessazione dell'attività aziendale. Ciò rappresenta un superamento delle previsioni previgenti di cui al decreto interministeriale n. 22763/2015 ([60]) e alla circolare ministeriale n. 8/2019, che limitavano l'indennità ai soli casi di crisi aziendale, escludendo la

([56]) L'art. 44, comma 7, del d.lgs. n. 148/2015 aveva previsto il finanziamento delle misure in deroga per gli anni 2015 e 2016; tali interventi sono stati successivamente rifinanziati per il 2017 dall'art. 1, comma 240, lett. *d*, della l. n. 232/2016, per il 2019 dall'art. 26-*sexies* del d.l. n. 4/2019, convertito dalla l. n. 26/2019, per il 2022 dall'art. 1, comma 125, della l. n. 234/2021, per il 2023 dall'art. 1, comma 327, della l. n. 197/2022, per il 2024 dall'art. 1, comma 168, della l. n. 213/2023 e, da ultimo, per il 2025 dall'art. 1, comma 195, della l. n. 207/2024.
([57]) Art. 1, d.i. 16 gennaio 2025, n. 45.
([58]) Art. 2, d.i. n. 45/2025.
([59]) Cfr. circ. Inps n. 1/2026, cit., § 3.1.6.
([60]) Art. 1, d.i. 12 novembre 2015, n. 22763.

cessazione dell'attività. In assenza di restrizioni analoghe nella nuova disciplina e alla luce dell'esplicito riferimento alla cessazione, la prestazione risulta riconoscibile per tutte le causali previste dall'articolo 21 del 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, i quali possono prevedere anche il pagamento diretto da parte dell'Inps ([61]).
Le imprese che richiedono la prestazione sono tenute al versamento del contributo addizionale nella misura stabilita dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 148/2015; la contribuzione figurativa è disciplinata dall'articolo 6 del medesimo decreto legislativo, con la conseguenza che i periodi coperti dall'indennità sono utili ai fini del diritto e della misura della pensione, sia anticipata sia di vecchiaia ([62]).
Anche per tali interventi è previsto che l'Inps effettui un monitoraggio costante dell'andamento della spesa, al fine di garantire il rispetto del limite delle risorse disponibili, trasmettendo con cadenza trimestrale le relative risultanze al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze ([63]).

8. Ulteriore periodo di trattamento straordinario di integrazione salariale straordinaria per le imprese con rilevanza economica strategica (comma 171)

Il comma 171 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, riconosce la proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale, nel limite di spesa di 63,3 milioni di euro, fino al 31 dicembre 2026, a favore delle imprese di interesse strategico nazionale con un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a 1.000 che abbiano in corso piani di riorganizzazione aziendale non ancora completati a causa della complessità degli stessi.
La disposizione in commento si inserisce in una sequenza di interventi legislativi che hanno provveduto a rifinanziare e prorogare lo strumento di sostegno al reddito in deroga originariamente introdotto dall'articolo 42 del decreto-legge n. 75/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2023 ([64]). Tale norma

([61]) Art. 3, d.i. n. 45/2025.
([62]) Si veda la circ. Inps n. 1/2026, cit., § 3.1.6.
([63]) Art. 5, d.i. n. 45/2025.
([64]) L'art. 42, comma 1, del d.l. n. 75/2023 ha previsto la possibilità di riconoscere un ulteriore periodo di CIGS in deroga ai limiti ordinari di durata, fino a un massimo di 40 settimane utilizzabili entro il 31 dicembre 2023 nel limite di spesa – fissato dai commi 3 e 4 – di 46,1 milioni di euro per il 2023, a valere sul Fondo sociale per occupazione, con monitoraggio affidato all'Inps;

aveva riconosciuto la possibilità di concedere un trattamento straordinario di integrazione salariale in deroga ai limiti di durata posti dalla normativa vigente – segnatamente agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo n. 148/2015 – a favore delle imprese di interesse strategico nazionale impegnate in piani di riorganizzazione di particolare complessità. La medesima prestazione era stata successivamente rifinanziata dalla legge di bilancio per il 2024 ([65]) e, da ultimo, dalla legge di bilancio per il 2025 ([66]), che ne aveva prorogato l'operatività fino al 31 dicembre 2025 nel medesimo limite di spesa di 63,3 milioni di euro poi confermato anche per l'anno 2026.

Sotto il profilo della tecnica normativa, occorre segnalare una differenza di rilievo della disposizione in commento rispetto a quelle delle leggi di bilancio per il 2024 e per il 2025. Mentre questi interventi normativi si erano limitati a rifinanziare la prestazione già disciplinata dall'articolo 42 del decreto-legge n. 75/2023, rinviando a tale norma per la definizione della relativa disciplina sostanziale e procedurale, il comma 171 della legge di bilancio per l'anno 2026 adotta una formulazione autonoma, che incorpora direttamente tutti gli elementi essenziali della fattispecie – presupposti soggettivi e oggettivi, deroga ai limiti di durata, limite di spesa, meccanismo di monitoraggio e copertura finanziaria – senza operare alcun rinvio espresso alla regolazione previgente. Tale scelta redazionale, pur senza incidere sul contenuto sostanziale della misura, attribuisce alla disposizione un grado di autonomia normativa maggiore rispetto alle precedenti e ne facilita la lettura in chiave applicativa, senza tuttavia sciogliere i nodi interpretativi che residuano in ordine al raccordo con la disciplina pregressa, sui quali si tornerà *infra*.

Con riguardo all'ambito di applicazione soggettivo, la prestazione continua a essere rivolta 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 lavoratori dipendenti non inferiore a 1.000 ([67]). Il requisito dimensionale minimo di 1.000 dipendenti, confermato anche dalla disposizione in parola, risponde alla logica selettiva dello strumento, che è concepito come misura di carattere eccezionale e residuale, riservata alle grandi realtà

in precedenza, peraltro, l'art. 22 del d.l. n. 4/2022 aveva istituito un trattamento di CIGO con causale "Covid-19 – d.l. 4/2022", nell'ambito delle misure emergenziali pandemiche, che consentiva alle imprese con almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale e oltre i 1.000 dipendenti di richiedere la proroga del trattamento di cui all'art. 3 del d.l. n. 103/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 125/2021, fino a 26 settimane fruibili entro il 31 marzo 2022, nel limite di spesa previsto; cfr. mess. Inps 18 febbraio 2022, n. 816.

([65]) Art. 1, commi 175 e 176, l. n. 213/2023.

([66]) Art. 1, comma 196, l. n. 207/2024.

([67]) Si veda il mess. Inps 11 agosto 2023, n. 2948, § 1.

produttive la cui crisi o ristrutturazione sia suscettibile di produrre effetti di rilievo non soltanto sul piano occupazionale, ma anche sul piano del patrimonio industriale e delle competenze specialistiche accumulate nel tempo, la cui dispersione potrebbe determinare conseguenze irreversibili per il sistema produttivo nazionale. Il requisito della rilevanza strategica nazionale dell'impresa si affianca a quello dimensionale quale ulteriore elemento discretivo, escludendo dall'accesso alla prestazione le imprese che, pur di grandi dimensioni, non presentino le caratteristiche strutturali proprie delle realtà produttive di interesse strategico per l'economia nazionale.

La finalità del trattamento è esplicitamente individuata nella salvaguardia del livello occupazionale e del patrimonio di competenze dell'impresa interessata ([68]). La menzione congiunta di questi due obiettivi – la tutela dei posti di lavoro e la conservazione del *know-how* aziendale – riflette la consapevolezza che, nelle imprese di interesse strategico nazionale impegnate in processi di riorganizzazione complessi, il rischio da scongiurare non è soltanto quello della perdita dei posti di lavoro in senso stretto, ma anche quello della dispersione di competenze specialistiche e di capacità tecnico-produttive difficilmente ricostruibili, la cui preservazione riveste un interesse che trascende la dimensione individuale dei rapporti di lavoro coinvolti per assumere una valenza di sistema.

Sul piano oggettivo, il presupposto per l'accesso al trattamento, che si sostanzia in un nuovo periodo di intervento CIGS della durata di 12 mesi in caso di riorganizzazione aziendale o di contratto di solidarietà oppure di 6 mesi in caso di crisi aziendale ([69]), è costituito dalla presenza di piani di riorganizzazione aziendale in corso e non ancora completati per la complessità degli stessi.

Tale requisito svolge una funzione di garanzia sostanziale, in quanto circoscrive l'ambito di applicazione della deroga ai soli casi in cui la prosecuzione del sostegno al reddito si giustifichi con la comprovata impossibilità di portare a compimento, entro i limiti temporali ordinari, processi di trasformazione organizzativa e produttiva di reale e oggettiva complessità. In questo modo, la norma esclude che il trattamento in deroga possa essere utilizzato come strumento di proroga automatica del sostegno al reddito, imponendo una valutazione di merito sulla natura e sulla complessità del programma di riorganizzazione aziendale sotteso alla richiesta di intervento.

La disposizione di cui alla legge di bilancio per il 2026, analogamente a quanto previsto dalla normativa previgente ([70]), consente la concessione del nuovo periodo di CIGS in deroga in continuità con le misure di sostegno già autorizzate,

([68]) Art. 42, comma 1, d.l. n. 75/2023; *adde* mess. Inps n. 2948/2023, cit., § 1.
([69]) Si veda la circ. Inps n. 1/2026, cit., § 3.1.7.
([70]) Art. 1, comma 196, l. n. 207/2024.

e quindi anche con effetto retroattivo ammettendo la copertura di periodi antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 199/2025. Tale previsione risponde all'esigenza di evitare vuoti di tutela per i lavoratori coinvolti in processi di riorganizzazione complessi, che per loro natura si sviluppano su archi temporali estesi e non si prestano a essere artificialmente interrotti e poi riavviati in corrispondenza dei rinnovi annuali dello stanziamento finanziario.
Sotto il profilo procedurale, il citato comma 171 stabilisce che il trattamento è concesso con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a domanda, in via eccezionale. La qualificazione del provvedimento come eccezionale e la sua adozione mediante decreto ministeriale – anziché attraverso il procedimento ordinario di concessione della CIGS – confermano la natura derogatoria e straordinaria dello strumento rispetto all'ordinario quadro normativo in materia di integrazione salariale. In coerenza con quanto già previsto dall'articolo 42, comma 2, del decreto-legge n. 75/2023 e confermato dalla prassi applicativa ([71]), deve pertanto ritenersi che ai trattamenti in questione non si applichino le disposizioni in materia di consultazione sindacale e di iter procedimentale per la presentazione della domanda previste dagli articoli 24 e 25 del decreto legislativo n. 148/2015, potendo il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, autorizzare direttamente il prolungamento della prestazione al ricorrere dei presupposti previsti dalla norma. Sul punto, sarebbe tuttavia auspicabile che le competenti amministrazioni fornissero apposite istruzioni operative che chiariscano espressamente tale aspetto procedurale con riferimento specifico alla nuova formulazione normativa adottata dalla legge di bilancio per il 2026, in considerazione della già rilevata discontinuità redazionale rispetto alle disposizioni previgenti.
Un aspetto di particolare rilievo è dato, infine, dal raccordo con la disciplina di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 4/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 28/2024, che aveva previsto la possibilità di proseguire senza soluzione di continuità i trattamenti straordinari di integrazione salariale già autorizzati o in corso di autorizzazione nelle ipotesi in cui, per le imprese di interesse strategico nazionale, fosse 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. Deve ritenersi che tale disciplina conservi piena efficacia anche in relazione ai trattamenti autorizzabili ai sensi del comma 171 in commento.
Dalla lettura combinata di quest'ultima disposizione con quella dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 4/2024 consegue, pertanto, che il trattamento di CIGS può essere concesso – alle condizioni previste – alle imprese che congiuntamente: gestiscono uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale

([71]) Cfr. mess. Inps n. 2948/2023, cit., § 2.

e per le quali, ricorrendone i presupposti, sia disposta l'amministrazione straordinaria con prosecuzione dell'esercizio di impresa; 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 del comma 171 in commento, in relazione a programmi di riorganizzazione aziendale non ancora completati in ragione della loro complessità.
In questo senso, i chiarimenti già forniti dall'Inps con la circolare n. 62/2024 ([72]), sebbene riferiti ai trattamenti autorizzabili sulla base degli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio per il 2024, devono ritenersi applicabili, in via di continuità interpretativa, anche ai trattamenti autorizzabili per l'anno 2026, in considerazione della sostanziale omogeneità dei presupposti e delle finalità della misura nei diversi anni di riferimento ([73]). Anche in questo caso, sarebbe tuttavia opportuno che l'Istituto previdenziale aggiornasse le proprie istruzioni operative con specifico riguardo alla nuova formulazione normativa, onde evitare incertezze applicative in sede di gestione delle singole fattispecie.
Accanto a tali considerazioni interpretative, un ulteriore profilo del comma 171 che merita attenzione concerne il rispetto dei limiti finanziari (63,3 milioni di euro per l'anno 2026), il quale è assicurato attraverso il monitoraggio dei flussi di spesa da parte dell'Inps. Quest'ultimo, qualora dalla valutazione complessiva dei provvedimenti adottati riscontri l'avvenuto raggiungimento, anche in via prospettica, dell'importo stanziato, non potrà prendere in considerazione ulteriori domande. Il meccanismo di monitoraggio in tempo reale – e la correlata preclusione di nuove autorizzazioni al raggiungimento della soglia di spesa – rappresenta uno strumento di controllo finanziario di carattere preventivo, funzionale a garantire la sostenibilità della misura entro il limite di risorse disponibili senza necessità di interventi correttivi successivi.
Quanto agli aspetti contributivi, ferma restando l'assenza di un'espressa previsione derogatoria della normativa generale nella disposizione in commento, devono ritenersi applicabili le medesime regole già vigenti per i trattamenti omologhi autorizzati negli anni precedenti ([74]). I datori di lavoro autorizzati al trattamento di integrazione salariale in parola sono, pertanto, tenuti al versamento del contributo addizionale secondo la disciplina generale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 148/2015, calcolato sulla retribuzione globale che sarebbe

([72]) Si veda la circ. Inps 6 maggio 2024, n. 62.
([73]) Sul punto la circ. Inps n. 62/2024, cit., § 1.1, chiarisce che la prosecuzione della CIGS di cui all'art. 3 del d.l. 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 evidenzia che tale continuazione dei trattamenti era disposta ai sensi dei commi 175 e 176 dell'art. 1, legge di bilancio per il 2024, a valere sulle risorse ivi stanziate, sicché altrettanto può ritenersi anche con riferimento all'art. 1, comma 171, della l. n. 199/2025.
([74]) Su cui si veda il mess. Inps n. 2948/2023, cit., § 4.

spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate ([75]). La misura dell'aliquota varia in funzione della durata di utilizzo delle integrazioni salariali nel quinquennio mobile, pari al 9%, 12% e 15% rispettivamente per i periodi di CIG fruiti fino a 52 settimane, da 52 a 104 settimane e oltre le 104 settimane nel quinquennio mobile ([76]).
In considerazione della natura continuativa dei trattamenti in deroga di cui si discute, ai fini del calcolo del contributo addizionale dovrà tenersi conto anche dei periodi di integrazione salariale precedentemente autorizzati nell'ambito del medesimo quinquennio mobile. Fa eccezione il caso delle imprese sottoposte a procedura di amministrazione straordinaria, per le quali, 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, non è dovuto il versamento del contributo addizionale ([77]).

9. Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale per processi riorganizzativi complessi o piani di risanamento complessi di crisi (commi 173 e 174)

Un ulteriore intervento di proroga delle integrazioni salariali in deroga previsto dalla legge n. 199/2025, è contenuto nei commi 173 e 174 dell'articolo 1. Tali disposizioni intervengono sul trattamento straordinario di integrazione salariale in deroga di cui all'articolo 22-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015, incrementando la dotazione finanziaria destinata alla misura per gli anni 2026 e 2027, nel quadro della proroga per il triennio 2025-2027 già introdotta dalla legge di bilancio per il 2025 ([78]).
A tal fine, occorre ripercorrere sinteticamente il quadro normativo di riferimento entro cui si collocano le disposizioni in commento. La legge n. 207/2024 (legge

([75]) Cfr. mess. Inps n. 2948/2023, cit., § 4, secondo cui si deve fare a tal fine riferimento alla 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.
([76]) Cfr. mess. Inps n. 2948/2023, cit., § 4, che chiarisce come per i datori di lavoro soggetti al versamento al Fondo di Tesoreria ai sensi dell'art. 1, comma 755, della l. n. 296/2006 l'obbligo contributivo permane anche durante i periodi di integrazione salariale, relativamente alle quote di TFR maturate sulla retribuzione perduta per riduzione dell'orario o sospensione dell'attività.
([77]) Cfr. circ. Inps 19 gennaio 2017, n. 9, e circ. Inps 30 giugno 2022, n. 76; *adde* circ. Min. lav. 16 febbraio 2018, n. 4.
([78]) Art. 1, comma 193, l. n. 207/2024.

di bilancio per il 2025), all'articolo 1, comma 193, aveva prorogato per gli anni 2025-2027 le disposizioni di cui al citato articolo 22-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015, fissando un limite di spesa di 100 milioni di euro per ciascun anno. Tale intervento si inseriva, a sua volta, in una sequenza di proroghe periodiche che hanno caratterizzato l'applicazione della norma, introdotta nel 2017 ([79]), le quali si sono rese necessarie in ragione della persistente domanda di accesso allo strumento da parte delle imprese con rilevanza economica strategica interessate da rilevanti problematiche occupazionali ([80]).

Il comma 173 della legge n. 199/2025 interviene sul primo periodo del citato comma 193 della legge n. 207/2024, sostituendo il limite di spesa originariamente fissato in misura uniforme per ciascuno degli anni del triennio con una modulazione differenziata per anno. Più precisamente, la novella lascia invariato il limite di 100 milioni di euro già stabilito per l'anno 2025 – anno per il quale, alla data di entrata in vigore della legge n. 199/2025, le risorse risultavano già in corso di utilizzo – ed eleva a 150 milioni di euro il tetto di spesa per ciascuno degli anni 2026 e 2027, determinando un incremento complessivo pari a 100 milioni di euro rispetto alle previsioni della legge di bilancio per il 2025. A tal proposito la Relazione tecnica al disegno di legge della legge di bilancio per il 2026 sottolinea che l'incremento, nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027, dello stanziamento delle relative risorse finanziarie è disposto in ragione dell'aumento al ricorso a tale intervento da un numero sempre crescente di aziende, specie appartenenti al settore dell'*automotive* ([81]).

Il successivo comma 174 reca la copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dall'intervento di cui al comma 173, individuando quale fonte di copertura il Fondo sociale per occupazione e formazione. In tal modo viene confermata la medesima fonte di finanziamento già utilizzata dalla normativa previgente e ritenuta capiente rispetto ai nuovi oneri previsti.

Richiamate così le novità della legge di bilancio per il 2026, va chiarito che le stesse non recano alcuna modifica alla disciplina sostanziale del trattamento in

([79]) La prestazione di cui all'art. 22-*bis* del d.lgs. n. 148/2015 è stata originariamente introdotta dall'art. 1, comma 133, della l. n. 205/2017 con effetto per il triennio 2018-2019, poi prorogata dall'art. 26-*bis* del d.l. n. 4/2019, convertito dalla l. n. 26/2019, per il 2020, dall'art. 1, comma 285, della l. n. 178/2020 per gli anni 2021 e 2022 e infine dall'art. 1, comma 129, della l. n. 234/2021 per gli anni 2023 e 2024.

([80]) Cfr. 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, dove si riferisce che, secondo la Relazione tecnica al disegno di legge della legge di bilancio per il 2025, i continui interventi legislativi volti a procrastinare l'efficacia della disposizione in esame sono connessi alle numerose richieste di intervento registrate negli anni di vigenza della norma stessa.

([81]) SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *A.S. 1689: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"*, cit.

deroga, lasciando pertanto intatta la struttura normativa dell'articolo 22-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015 con riguardo ai presupposti soggettivi e oggettivi, alle condizioni di accesso, alla procedura di concessione e ai limiti di durata del trattamento ([82]). Permangono dunque invariati tutti gli elementi costitutivi della fattispecie già delineata dalla normativa vigente che si richiamano al fine di meglio chiarire la portata applicativa dell'intervento in esame.

Con riguardo all'ambito soggettivo, la misura continua a essere rivolta alle imprese con rilevanza economica strategica, anche a livello regionale, che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale di riferimento ([83]). La combinazione di questi requisiti – rilevanza strategica dell'impresa e significatività degli esuberi nel territorio – risponde alla logica selettiva dello strumento, che non si propone come misura di carattere generale bensì come presidio di ultima istanza riservato alle situazioni in cui la crisi o la riorganizzazione di una singola realtà produttiva sia suscettibile di produrre effetti di rilievo sull'intero tessuto economico e occupazionale locale o regionale.

Quanto alle causali legittimanti l'intervento in deroga, l'articolo 22-*bis* richiama tutte e tre le ipotesi ordinarie della riorganizzazione aziendale, della crisi aziendale e del contratto di solidarietà. Per ciascuna di esse, la proroga in deroga ammette il superamento tanto del limite massimo di durata complessiva nel quinquennio mobile quanto dei limiti temporali propri delle singole causali ([84]), pur nei termini massimi aggiuntivi previsti dalla norma medesima, pari a 12 mesi per i casi di riorganizzazione aziendale e di contratto di solidarietà ([85]) e a 6 mesi per la causale di crisi aziendale.

Per quanto concerne specificamente la causale della riorganizzazione aziendale ([86]) la proroga in deroga è concessa soltanto qualora il programma di riorganizzazione comprenda investimenti di tale complessità da non poter essere attuati entro il limite di durata biennale del trattamento straordinario, ovvero contenga

([82]) Si veda il mess. Inps 30 aprile 2018, n. 1825, che chiarisce le istruzioni procedurali di accesso alla misura.

([83]) Il requisito originario relativo a un organico superiore alle 100 unità è stato eliminato dall'art. 25 del d.l. n. 119/2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 136/2018, e la circ. Min. lav. 29 ottobre 2018, n. 16, § 1, ha chiarito che l'elemento prevalente ai fini dell'accesso allo strumento è la rilevanza strategica dell'impresa, da valutare in relazione al contesto territoriale, attribuendo così un ruolo non più decisivo alla dimensione aziendale, poiché anche realtà con meno di 100 dipendenti possono produrre un impatto occupazionale significativo e rivestire un'importanza strategica di rilievo.

([84]) Cfr. circ. Min. lav. 7 febbraio 2018, n. 2.

([85]) 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*, d.lgs. n. 148/2015; cfr. circ. Min. lav. n. 16/2018, cit., § 2.

([86]) *Ex* art. 21, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

piani di recupero occupazionale per la ricollocazione delle risorse umane e azioni di riqualificazione professionale non attuabili entro il medesimo arco temporale di 24 mesi. In questo modo, la norma presidia il rischio di un utilizzo strumentale dell'istituto, circoscrivendo la proroga ai soli casi in cui la complessità strutturale del processo di trasformazione aziendale renda obiettivamente insufficiente il periodo di trattamento ordinariamente previsto.

In senso analogo, per la causale della crisi aziendale ([87]), il trattamento in deroga è ammissibile esclusivamente ove il piano di risanamento presentato dall'impresa necessiti di interventi di particolare complessità, finalizzati a garantire la continuazione dell'attività produttiva e la salvaguardia dei livelli occupazionali, che non risultino attuabili entro l'ordinario limite di 12 mesi previsto per tale causale ([88]). Anche in tale ipotesi, la valutazione della complessità e della non comprimibilità temporale degli interventi costituisce il presupposto sostanziale che distingue le situazioni meritevoli dell'accesso alla proroga da quelle che invece rientrano nel perimetro applicativo "standard" della normativa vigente.

La proroga per la causale del contratto di solidarietà obbedisce, invece, a una logica parzialmente diversa, in quanto essa è ammissibile esclusivamente qualora, al termine del limite temporale ordinario 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, vale a dire nel contratto di solidarietà stipulato dall'impresa mediante contratti collettivi aziendali ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015. Qui la concessione della proroga è subordinata all'adozione di un piano di interventi finalizzato a un consistente recupero occupazionale, che rappresenta la condizione cui è ancorata la possibilità di prolungare il sostegno al reddito oltre i normali limiti.

Anche la procedura di concessione del trattamento in parola rimane invariata. La proroga presuppone la conclusione di un accordo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la necessaria partecipazione della Regione o delle Regioni interessate, nei casi in cui l'impresa disponga di unità produttive interessata dalla misura che siano ubicate in due o più Regioni.

([87]) *Ex* art. 21, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

([88]) 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.

Il coinvolgimento regionale non ha carattere meramente formale, poiché le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo sostanziale di validazione della fattibilità e della qualità dei percorsi di recupero occupazionale previsti nei piani di gestione, sia nelle ipotesi in cui tali percorsi mirino al potenziamento delle competenze dei lavoratori da reimpiegare all'interno dell'azienda, sia nelle ipotesi in cui l'obiettivo perseguito sia la ricollocazione presso altro datore di lavoro.
In questa prospettiva, la partecipazione regionale costituisce un presidio di effettività della misura, funzionale a garantire che le risorse stanziate siano destinate a processi di transizione occupazionale dotati di concrete prospettive di successo e non si risolvano in un mero prolungamento del sostegno al reddito privo di ricadute occupazionali positive.

10. Bibliografia

BARBIERI L., MARIANI L. (2022), *Intervento straordinario di integrazione salariale e nuovi obblighi formativi*, in *DPL*, n. 46, pp. 2820-2027

CARCHIO C. (2023), *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, ADAPT University Press

CARCHIO C. (2025), *Il sostegno al reddito tra sicurezza occupazionale e transizioni lavorative*, in *VTDL*, n. 2, pp. 187-207

CARCHIO C. (2025), *Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

CORTI M., SARTORI A. (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, pp. 65-79

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, pp. 538-549

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

GAROFALO C. (2021), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci

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. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press

GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, pp. 114-160

GAROFALO D. (2022), *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, n. 8

GAROFALO D. (2022), *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, in *LG – Gli Speciali*, n. 1, pp. 127-134

GAROFALO D. (2025), *Aree di Crisi Industriale Complessa: una riflessione su strumenti disponibili e possibili evoluzioni*, in *DML*, n. 2, pp. 281-303

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

MISCIONE M. (2023), *Ammortizzatori sociali dell'universalismo differenziato nel post pandemia*, in *DPL*, n. 1, pp. 47-58

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, pp. 971-983

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

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, pp. 210-222

SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO (2024), *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, n. 214

SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO (2025), *A.S. 1689: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"*, Nota di lettura, n. 291

SERVIZIO STUDI DEL SENATO (2026), *Le aree di crisi industriale complessa: quadro normativo ed esame parlamentare*, Dossier, n. 634

STAROPOLI P., *Aree di crisi industriale complessa e integrazione salariale in deroga: nuova gestione accentrata*, in *DPL*, 2026, n. 10, pp. 589-592

VARESI P.A. (2022), *Eccedenza strutturale del personale*, in *DPL*, n. 13, pp. 763-766

VARESI P.A. (2024), *Politiche attive del lavoro: nuovo assetto*, in *DPL*, n. 13, pp. 793-798

Incentivi per i processi di aggregazione delle imprese e per la tutela occupazionale (art. 1, comma 175)

di Stefano Caffio

Abstract – Con l'art. 1, comma 175, della l. n. 199/2025, il legislatore incrementa, per gli anni 2027 e 2028, le risorse finanziarie per la misura sperimentale introdotta con il d.l. n. 4/2024, convertito dalla l. n. 28/2024, volta a salvaguardare i livelli occupazionali nei processi di aggregazione delle imprese. Il contributo si propone di esaminare la disciplina dell'istituto.

Abstract – The Italian legislator, by means of Art. 1(175) of Act No. 199/2025, increases, for the years 2027 and 2028, the financial resources for the experimental measure introduced by Decree-Law No. 4/2024, converted by Act No. 28/2024, aimed at safeguarding employment levels in business aggregation processes. This paper aims to examine the legal framework of the measure.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'ambito soggettivo di applicazione e la *ratio* della misura. – 3. Il contenuto dell'accordo: il progetto industriale e di politica attiva. – 4. La misura e la durata dell'incentivo. – 5. I controlli e le sanzioni. – 6. Considerazioni conclusive. – 7. Bibliografia.

1. Introduzione

Tra le disposizioni della legge di bilancio per il 2026 che rifinanziano misure volte, a vario titolo, al sostegno del reddito e/o dei livelli occupazionali, il comma 175 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, incrementa, per gli anni 2027 e 2028, le risorse disponibili per un incentivo introdotto in via sperimentale (l'ennesimo) per il biennio 2024-2025, dall'articolo 4-*ter* del decreto-legge n. 4/2024, convertito dalla legge n. 28/2024. L'incentivo, consistente in un'agevolazione contributiva, è rivolto alle nuove imprese costituite attraverso processi di aggregazione

derivanti da una o più operazioni societarie (fusioni, cessioni, conferimenti, acquisizioni di aziende o rami di esse), da cui emerga un organico complessivamente pari o superiore a 1.000 lavoratori.
La misura, chiara nella *ratio* – peraltro esplicitata dalla stessa rubrica della disposizione che la regola, l'articolo 4-*ter* della decreto-legge n. 4/2024, e consistente nella difesa dell'occupazione a fronte di processi di aggregazione tra imprese – presenta aspetti di sicuro interesse caratterizzandosi sia per la possibile "intersezione" con alcuni strumenti già presenti nell'ordinamento – che, sebbene a fronte di requisiti soggettivi e oggettivi differenti, sono comunque – finalizzati al sostegno di processi di riorganizzazione aziendale e/o al reddito dei lavoratori (si pensi, a mero titolo di esempio, alla CIGS per riorganizzazione e agli accordi di transizione occupazionale ovvero agli accordi di ricollocazione, rispettivamente *ex* articoli 21, comma 1, lettera *a*, 22-*ter* e 24-*bis*, decreto legislativo n. 148/2015), sia per una disciplina che solleva alcuni dubbi interpretativi.
Sul piano delle fonti regolative, la messa a regime dell'incentivo richiedeva un decreto interministeriale (MLPS di concerto con MEF e MIMIT), sia pure limitato alla disciplina dei meccanismi di revoca, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della disciplina (l'articolo 4-*ter* è stato introdotto in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 4/2024, il 15 marzo 2024). Tale decreto interministeriale è stato adottato, con notevole ritardo, il 23 gennaio 2025 e l'Inps ha provveduto a fornire indicazioni soltanto con messaggio 6 novembre 2025, n. 3344.

2. L'ambito soggettivo di applicazione e la *ratio* della misura

L'articolo 4-*ter* del decreto-legge n. 4/2024 prevede che le imprese interessate – vale a dire quelle di nuova costituzione all'esito di operazioni societarie e/o di trasferimento di (ramo) d'azienda, con organico non inferiore a 1.000 lavoratori – possono avviare, in sede governativa, con la partecipazione del Ministero del lavoro e del Ministero delle imprese e del made in Italy, il confronto sindacale con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze sindacali aziendali o con la rappresentanza sindacale unitaria, al fine di stipulare un accordo.
Prima di entrare nel merito dei contenuti del predetto accordo è opportuno soffermarsi brevemente sui criteri di delimitazione dell'ambito soggettivo della misura: questi, come anticipato, pur specificati nella disposizione, fanno luce solo parzialmente sulle ragioni alla base della introduzione dell'incentivo e sull'esatta individuazione del target di destinatari, richiedendosi a tali fini, una più attenta considerazione di due elementi rinvenibili nelle fonti regolative.

Quanto al primo, l'accordo in sede governativa attraverso cui è possibile accedere all'agevolazione contributiva deve prevedere un progetto industriale e di politica attiva che illustri le azioni volte a superare le difficoltà del settore in cui l'impresa opera e le azioni per la formazione o la riqualificazione dei lavoratori per garantire loro un adeguamento delle competenze professionali al nuovo contesto lavorativo, eventualmente anche nella prospettiva di una (successiva) ricollocazione esterna nell'ambito di processi di transizione occupazionale ([1]).
La considerazione di questo primo elemento e, specificamente, il richiamo alle «difficoltà del settore in cui l'impresa opera» chiarisce che l'intento del legislatore è quello di istituire un meccanismo incentivante a sostegno di operazioni di aggregazione tra imprese operanti in ambiti di attività in crisi evidentemente strutturale e, con ogni probabilità, già beneficiarie di interventi di integrazione salariale (straordinaria), all'esito delle quali sussiste il concreto rischio di espulsione definitiva di un numero elevato di lavoratori e lavoratrici. D'altra parte – è questo il secondo elemento di cui si accennava in apertura – di ciò si trae conferma dalla lettura degli atti di normazione primaria e secondaria richiamati nel preambolo del decreto interministeriale attuativo ove si fa riferimento alla disciplina dell'amministrazione straordinaria e a una serie di altri provvedimenti (alcuni relativamente recenti rispetto all'epoca di introduzione del decreto-legge n. 4/2024) che regolano le misure per la gestione e la tutela dell'occupazione negli stabilimenti di interesse strategico nazionale in crisi ([2]).
Dunque, l'incentivo può affiancarsi ad altri interventi a carico delle finanze pubbliche e, in particolare, della CIGS (salvo quanto si dirà *infra*, § 4), quando i programmi per l'accesso alle integrazioni salariali per la riorganizzazione (ma anche per la transizione) ovvero per il superamento della crisi aziendale ([3]), tra le azioni previste dal piano industriale, per la prima causale, prevedano operazioni di fusione o acquisizione di aziende o rami di esse attraverso cui fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale, commerciale o produttiva ([4]) e, riguardo alla seconda, le trasformazioni societarie in presenza di assetti proprietari non coincidenti «comportino, per le imprese subentranti, azioni volte al risanamento

([1]) Art. 4-*ter*, comma 1, primo periodo, d.l. n. 4/2024.
([2]) Giusto per citare alcuni esempi, si richiamano il d.l. n. 207/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 231/2012, recante *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, e, tra i più recenti (oltre al decreto-legge che ha introdotto la misura in commento) anche il d.l. n. 2/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 17/2023, recante *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*.
([3]) Art. 21, comma 1, lett. *a* e *b*, d.lgs. n. 148/2015.
([4]) Art. 1, comma 1, lett. *a*, d.m. MLPS 13 gennaio 2016, n. 94033, come modificato dal d.m. MLPS 25 febbraio 2022.

aziendale e alla salvaguardia dei livelli occupazionali» ([5]). Va precisato che rispetto a tale seconda ipotesi, la norma del decreto ministeriale che stabilisce i criteri e i requisiti di accesso alla CIGS per crisi aziendale, in linea generale, esclude l'accesso al beneficio delle integrazioni salariali per la causale in discorso per le imprese che, nel biennio precedente la richiesta, abbiano subito trasformazioni societarie costituendo l'ipotesi testé riferita una deroga a tale regola.
La compatibilità (e, in molti casi, la quasi certa concomitanza) di interventi della CIGS per le imprese destinatarie dell'agevolazione contributiva è confermata anche dalla previsione contenuta nell'articolo 4-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 4/2024, in virtù della quale – anche alla luce di quanto prima rilevato – il nuovo soggetto imprenditoriale derivante da operazioni di aggregazione deve essere già costituito al momento della stipula dell'accordo in sede governativa, ammettendosi, al più, che ove tale requisito non sussista, l'accordo possa comunque essere stipulato con l'obbligo, tuttavia, di assunzione dell'impegno a effettuare l'operazione societaria o di acquisizione del complesso aziendale «entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla sottoscrizione».

3. Il contenuto dell'accordo: il progetto industriale e di politica attiva

L'accesso al beneficio contributivo, come anticipato, è subordinato alla stipula di un accordo sindacale in sede governativa, avente a oggetto le azioni volte a superare, all'esito dell'operazione societaria di aggregazione, le difficoltà del settore in cui l'impresa opera nonché i percorsi formativi finalizzati a (ri)qualificare i lavoratori e le lavoratrici interessati/e per adeguare le relative competenze professionali al nuovo contesto lavorativo ovvero per favorirne la transizione occupazionale.
In tale prospettiva, il comma 2 dell'articolo 4-*ter*, decreto-legge n. 4/2024, prescrive in maniera dettagliata i contenuti del progetto che deve anzitutto descrivere il piano industriale nonché indicare il numero di dipendenti coinvolti e dei relativi profili professionali, i percorsi formativi che devono comunque avere una durata non inferiore alle 200 ore per ogni lavoratore/lavoratrice e l'impegno del datore di lavoro a preservare il livello occupazionale esistente alla data di decorrenza delle operazioni societarie straordinarie da cui ha preso (o prenderà) vita il nuovo soggetto imprenditoriale per almeno 48 mesi, 12 in più rispetto alla durata del beneficio (si veda *infra*, § 4).

([5]) Art. 2, comma 4, lett. *c*, d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033. Peraltro, l'art. 4-*ter*, comma 10, del d.l. n. 4/2024, esclude il riconoscimento degli incentivi con riferimento alle nuove imprese costituite da società del medesimo gruppo o che presentino assetti proprietari sostanzialmente coincidenti o riconducibili al medesimo centro di interessi.

A garantire l'effettività di tale impegno dovrebbe essere (il condizionale è d'obbligo per quanto si rileverà nel prosieguo) la limitazione della «interruzione dei rapporti di lavoro esclusivamente per giusta causa, giustificato motivo soggettivo, dimissioni volontarie» rimanendo sostanzialmente escluse le sole ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo ovvero collettivo per riduzione di personale *ex* articolo 24, legge n. 223/1991, salvi i casi previsti dallo stesso comma 7 dell'articolo 4-*ter*, decreto-legge n. 4/2024, in cui la cessazione del rapporto avvenga per «effetto dell'utilizzo di strumenti incentivanti o in adozione di qualunque altro strumento per la gestione non traumatica del rapporto di lavoro […] con il consenso dei lavoratori».
Si ritiene, peraltro, che rientri tra le fattispecie ammesse ai fini della conservazione dell'incentivo l'ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo quando la procedura conciliativa prevista dall'articolo 7 della legge n. 604/1966, ove applicabile, si concluda con esito positivo, trattandosi di una eventualità in cui la cessazione del rapporto è consensuale e, il più delle volte, incentivata, finendo così per ricadere tra le ipotesi di cui all'articolo 4-*ter*, comma 7, prima elencate.
Si può affermare che, fattispecie alla mano, al di là del dato testuale dell'articolo 4-*ter*, le deroghe che consentono comunque di valutare come rispettato l'impegno alla conservazione del perimetro occupazionale assunto con la stipula dell'accordo sindacale in sede governativa costituiscano la regola, essendo numericamente superiori rispetto alle cause di cessazione del rapporto non ammesse e perciò sanzionabili ai sensi del successivo comma 9 (si veda *infra*, § 4), il che sembra contraddire la stessa finalità posta alla base del riconoscimento dell'agevolazione contributiva.
A questa ambiguità si aggiunge quella derivante dalla previsione che riconosce l'incentivo anche al fine di favorire la transizione occupazionale. Infatti, se la dichiarata finalità primaria della misura risiede nella salvaguardia del perimetro occupazionale in capo al nuovo soggetto nato da processi di aggregazione e/o di acquisizione aziendale, riconoscere l'incentivo anche ove la formazione o la riqualificazione dovesse essere finalizzata a una ricollocazione esterna alla neonata impresa implica un potenziale svuotamento della funzione dell'incentivo. Oltretutto, ci si chiede quale possa essere l'interesse del datore di lavoro ad accollarsi il costo del lavoro (sia pure ridotto per via del beneficio contributivo) per formare lavoratori e lavoratrici da ricollocare all'esterno, tanto più che, nell'ordinamento, esistono due strumenti *ad hoc*, introdotti proprio per gestire le eccedenze di personale risultanti all'esito di interventi di CIGS per riorganizzazione ovvero per crisi aziendale, il primo dei quali, l'accordo di ricollocazione ([6]), stipulabile già in fase di consultazione sindacale *ex* articolo 24, decreto legislativo

([6]) Art. 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015.

n. 148/2015, e il secondo, l'accordo di transizione occupazionale a cui si può ricorrere qualora siano esauriti i rispettivi periodi massimi di fruizione nel quinquennio mobile ([7]).

L'unica ipotesi in cui potrebbe avere senso la destinazione del beneficio anche a fronte di un piano di ricollocazione esterna è quella dell'aggregazione mediante trasferimento di azienda o di ramo di essa ove trovano applicazione le garanzie *ex* articolo 2112 c.c. e, in particolare, la continuità del rapporto in capo al cessionario per il quale il divieto di licenziamento (per motivo oggettivo o collettivo) opera solo quando il recesso risulti motivato esclusivamente dal fatto stesso del trasferimento, non essendogli invece preclusa la possibilità di recedere ove la causa del licenziamento sia riconducibile ad una motivazione del tutto autonoma rispetto all'operazione traslativa del complesso aziendale.

In tale prospettiva, può cogliersi anche la *ratio* di una specifica disposizione che, in via sperimentale, consente alle nuove imprese destinatarie dell'incentivo *de quo* di «avviare iniziative di politica attiva a gestione diretta aziendale finalizzata a ricollocare i lavoratori, con il loro consenso, anche in altri settori economici con un contratto di lavoro almeno corrispondente a quello in essere» e con la possibilità di attingere alle informazioni sui fabbisogni occupazionali del territorio avvalendosi dei servizi forniti dalle agenzie per il lavoro, dai centri per l'impiego o da ogni altro operatore economico del territorio, comprese le associazioni di categoria ([8]).

Sembra, in buona sostanza, che, attraverso questo meccanismo, le imprese possano indirizzare le iniziative formative previste dal progetto definito nell'accordo sindacale stipulato in sede governativa verso quelle competenze che, ancorché estranee ai processi produttivi realizzati presso l'impresa costituita all'esito delle operazioni di aggregazione ricadenti nell'ambito di applicazione del comma 1 dell'articolo 4-*ter*, decreto-legge n. 4/2024, corrispondano alla domanda di professionalità del territorio di riferimento favorendosi, in tal modo, la transizione occupazionale di lavoratori/lavoratrici in esubero rispetto alle esigenze organizzative del nuovo soggetto imprenditoriale. Ciò nondimeno, va detto che l'efficacia del meccanismo è subordinata alla duplice condizione del consenso dei prestatori di lavoro interessati e di un contratto di lavoro da stipulare con il nuovo datore di lavoro che non sia deteriore («almeno corrispondente» nel testo normativo) rispetto a quello in essere.

Tale seconda condizione – peraltro con espressione di nuovo conio, per quanto consta – crea incertezze in merito all'individuazione dei parametri in virtù dei quali il contratto di lavoro con il quale dovrà realizzarsi la ricollocazione possa considerarsi "corrispondente" a quello dell'attuale occupazione del lavoratore:

([7]) Art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, su cui circ. Min. lav. 18 marzo 2022, n. 6, § 7.

([8]) Art. 4-*ter*, comma 8, d.l. n. 4/2024.

non è chiaro se tale "corrispondenza" si riferisca esclusivamente alla tipologia e/o anche ad altri elementi del nascituro rapporto lavorativo, quali la durata del contratto e della prestazione e il trattamento economico-normativo.
Sembra fuori discussione che il nuovo contratto, sul piano tipologico, debba almeno essere identico a quello in corso di svolgimento, dovendosi pertanto escludere una tipologia differente, non solo rispetto al *genus* del futuro rapporto lavorativo che dovrà quindi avere natura subordinata ma anche riguardo alla durata del contratto stesso e della prestazione.
Quanto al trattamento economico-normativo, un'interpretazione letterale del dato testuale indurrebbe a escludere la rilevanza di questo parametro. Ciò nondimeno, occorre considerare che la fattibilità dell'intera operazione è subordinata, come anticipato. al consenso preventivo del lavoratore e che, dovendo i percorsi formativi finalizzati all'*outplacement* essere definiti *ex ante* in ragione dei fabbisogni di professionalità espressi dal territorio, la futura collocazione lavorativa in vista della quale questi sono realizzati dall'impresa (attuale) datrice di lavoro dovrà essere nota al prestatore di lavoro già a monte del processo (prima cioè di esprimere l'adesione all'iniziativa), evidentemente anche riguardo alle condizioni applicate nella nuova destinazione occupazionale, restando, pur sempre, al lavoratore la possibilità di rifiutare la proposta e, dunque, l'avvio dell'attività formativa finalizzata alla ricollocazione in altro contesto imprenditoriale di diverso settore produttivo.
L'eventuale rifiuto del lavoratore di aderire a percorsi di riqualificazione per una ricollocazione esterna, pur non producendo gli effetti della violazione delle norme sulla condizionalità (ipotesi che potrebbe verificarsi solo ove il medesimo prestatore di lavoro avesse subito una riduzione dell'attività lavorativa con intervento della CIGS, ma sul punto si veda *infra*, § 4), lo esporrebbe al rischio di licenziamento per giustificato motivo oggettivo (ovvero collettivo qualora ne ricorrano i presupposti) in quanto, se destinatario di una proposta di percorso formativo per *outplacement*, evidentemente si tratterebbe di personale non più funzionale alle esigenze organizzativo-produttive del neonato soggetto imprenditoriale che potrebbe recedere dal rapporto di lavoro con il solo limite motivazionale costituito, come detto, dal fatto in se del trasferimento d'azienda o di ramo di essa se (e solo se) l'operazione di aggregazione fosse stata realizzata con modalità tali da integrare i requisiti della fattispecie *ex* articolo 2112 c.c.
La possibilità di definire le attività formative finalizzandole sia all'adeguamento delle competenze al nuovo contesto lavorativo sia, in alternativa, all'eventuale ricollocazione esterna, conferisce un certo grado di flessibilità nella determinazione, nell'accordo stipulato in sede governativa, delle misure volte a preservare i livelli occupazionali all'esito dell'operazione di aggregazione, possibilità peraltro ulteriormente potenziata dalla specifica previsione della facoltà per il datore di

lavoro di variare parte dei percorsi di formazione o riqualificazione anche in corso di realizzazione del progetto (industriale e di politica attiva), dandone dettagliata informativa alle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo ([9]).

4. La misura e la durata dell'incentivo

Il comma 4 dell'articolo 4-*ter* riconosce alla neo costituita impresa ai sensi del comma 1, un esonero contributivo nella misura massima del 100% dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione, come di consueto, dei premi assicurativi Inail, per un periodo massimo di 24 mesi, nel limite di importo annuo pari a 3.500 euro per lavoratore e, eventualmente, per ulteriori 12 mesi nel limite di importo annuo pari a 2.000 euro per lavoratore, ferme restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche ([10]) e la compatibilità con altri esoneri nonché con ogni altro incentivo o beneficio previsto dalla legislazione vigente durante il periodo di sperimentazione della misura ([11]).
A quest'ultimo riguardo, si rileva che, per espressa previsione, è esclusa l'applicabilità all'incentivo in discorso dei principi stabiliti dall'articolo 31 del decreto legislativo n. 150/2015 (rubricato *Principi generali di fruizione degli incentivi*) ([12]). In proposito, sembrano assumere rilevanza quelli stabiliti, rispettivamente, dalle lettere *a* e *c* del comma 1. Più dettagliatamente, in virtù del primo di essi, deve escludersi il riconoscimento degli incentivi quando «l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva», ipotesi che, riguardo al beneficio disciplinato dall'articolo 4-*ter*, può ricorrere ove l'operazione di aggregazione avvenga mediante trasferimento di azienda. Il principio *sub* lettera *c*, per effetto del quale gli incentivi non sono riconosciuti ai datori di lavoro che hanno in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o a una riorganizzazione aziendale, rileva in quanto, come detto, trattasi di evenienze altamente probabili per i potenziali destinatari dell'esonero contributivo *de quo*.

([9]) Art. 4-*ter*, comma 3, d.l. n. 4/2024.
([10]) Art. 4-*ter*, comma 4, d.l. n. 4/2024.
([11]) Art. 4-*ter*, comma 11, d.l. n. 4/2024, su cui mess. Inps 6 novembre 2025, n. 3344, ove, peraltro, si precisa che i massimali annui pari, rispettivamente a 3.500 euro per i primi 24 mesi e a 2.000 euro per gli eventuali ulteriori 12 mesi devono essere riparametrati e applicati su base mensile. Pertanto, per i primi 24 mesi del rapporto di lavoro, la nuova impresa ha diritto a uno sgravio contributivo non superiore a 291,66 euro al mese (3.500/12 mesi), mentre per il periodo successivo il tetto di esonero contributivo mensile fruibile per ogni singolo rapporto di lavoro ammonta a 166,66 euro (2.000/12 mesi).
([12]) Art. 4-*ter*, comma 6, d.l. n. 4/2024.

L'agevolazione viene riconosciuta a condizione che sia assicurato a ogni prestatore di lavoro interessato lo svolgimento di attività di formazione o riqualificazione per almeno 200 ore complessive durante il periodo di durata del beneficio che spetta, coerentemente, solo per i lavoratori destinatari del piano di politiche attive e non per tutti quelli transitati alle dipendenze del nuovo soggetto imprenditoriale risultante dal processo di aggregazione (comma 5).
L'esonero è compatibile con l'eventuale riduzione dell'attività lavorativa con intervento della CIGS, sebbene deve escludersi che possa esservi coincidenza tra lavoratori destinatari del piano di politiche attive negoziato in sede governativa e quelli soggetti a riduzioni orarie con intervento straordinario della cassa integrazione, non perché esista una preclusione in tal senso normativamente prevista, bensì in quanto i secondi, anzitutto, sono già onerati del dovere di partecipare a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione con possibilità, peraltro, di accedere al programma GOL ai sensi dell'articolo 25-*ter* del decreto legislativo n. 148/2015 e, in secondo luogo, la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa a fronte della quale viene riconosciuta l'integrazione salariale è coperta da contribuzione figurativa con evidente ridimensionamento (se non, persino, azzeramento) del beneficio anche ove non si trattasse di lavoratori sospesi a zero ore. Analoga conclusione vale per lavoratori che siano destinatari delle misure previste da accordo di transizione occupazionale ovvero da accordo di ricollocazione, stipulati, rispettivamente, ai sensi degli articoli 22-*ter* e 24-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015.
Sul piano procedurale, costituendo l'accordo sindacale condizione per la fruizione dell'esonero, l'Inps può procedere al relativo riconoscimento solo a seguito di comunicazione all'Istituto da parte del Ministero del lavoro dell'elenco dei destinatari della misura e dell'ammontare della spesa derivante dal riconoscimento del beneficio, dovendo procedere al calcolo della proiezione dei costi complessivi dell'agevolazione che potrà essere accordata previa (*ante* sottoscrizione dell'accordo) verifica delle risorse disponibili, come detto, incrementate rispetto allo stanziamento originario, per effetto per effetto del comma 175 dell'articolo 1, legge n. 199/2025 ([13]).
L'esonero contributivo spetta dalla data di decorrenza comunicata dal Ministero del lavoro, che corrisponde alla data di trasferimento dei lavoratori (individuata nell'accordo) alle dipendenze della nuova impresa.

([13]) Art. 4-*ter*, comma 14, d.l. n. 4/2024, come modificato dall'art. 1, comma 175, della l. n. 199/2025.

5. I controlli e le sanzioni

L'accesso all'agevolazione contributiva comporta l'assoggettamento dell'impresa a controlli volti ad accertare l'effettiva sussistenza dei presupposti di legge.
Al riguardo, si rileva che il primo aspetto oggetto di verifica concerne l'effettiva realizzazione dell'operazione di aggregazione che, come anticipato, può essere effettuata anche successivamente alla stipula dell'accordo in sede governativa, entro il termine perentorio di 60 giorni, aspetto per il quale l'articolo 4-*ter* ha rimesso a un decreto interministeriale la disciplina dei meccanismi «che assicurino l'eventuale revoca in caso di mancata effettuazione dell'operazione».
La delega di normazione secondaria è stata esercitata con l'adozione del decreto interministeriale 23 gennaio 2025, che tuttavia, nulla aggiunge a quanto già ricavabile dal dato testuale dell'articolo 4-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 4/2024, non solo con riferimento allo specifico (ed esclusivo) aspetto per il quale è stato previsto il rinvio all'atto interministeriale.
Infatti, se pure è vero che la norma del decreto-legge prevede la revoca dell'incentivo solo come "eventuale" ove l'aggregazione aziendale prevista dall'accordo non si realizzi, è altrettanto incontestabile che, sul piano tecnico-giuridico, di revoca non possa parlarsi, dal momento che l'aggregazione costituisce il primo requisito per l'accesso al beneficio contributivo e, ove mancante, ne sarebbe impedita la relativa fruizione in quanto non verrebbe a esistenza il soggetto beneficiario il quale, tra l'altro, ha una sua anagrafica che il Ministero del lavoro deve comunicare all'Inps ai fini dell'attribuzione dell'agevolazione e dell'avvio del periodo di godimento.
Nonostante la competenza regolativa dell'atto di normazione secondaria fosse limitata al solo profilo testé esaminato, il decreto interministeriale 23 gennaio 2025 è intervenuto anche riguardo alle altre due ipotesi di violazione degli impegni assunti in sede di stipula (per i quali non vi sono rinvii a ulteriori emanande fonti).
Con specifico riferimento alla realizzazione del piano formativo per i lavoratori interessati, il comma 12 dell'articolo 4-*ter* affida all'INL il compito di verificare la corretta attuazione degli impegni formativi assunti nell'accordo sindacale. L'articolo 4, comma 2, del decreto interministeriale 23 gennaio 2025 prende in considerazione, testualmente, l'ipotesi di erogazione di attività formativa al di sotto delle 200 ore previste dall'articolo 4-*ter*, ma si ritiene che gli estremi della violazione siano integrati ogni qualvolta il *quantum* di formazione erogato sia inferiore alle ore previste nel progetto dedotto nell'accordo anche ove il monte ore complessivo pattuito superi il minimo di 200 normativamente previsto. Quanto agli effetti dell'inadempimento, con riferimento alla specifica fattispecie qui considerata, di revoca del beneficio non vi è menzione esplicita, potendosi tuttavia dedurre che questa sia la sanzione, anzitutto dalla rubrica dell'articolo 4 del decreto

interministeriale – *Mancata effettuazione delle operazioni societarie e revoca degli incentivi* – che pur riferita alla sola ipotesi di mancata realizzazione dell'aggregazione, si occupa anche delle altre ipotesi di violazione, nonché, in secondo luogo, dal comma 4 dell'articolo 4 del decreto, che attribuisce all'Inps il compito di procedere al recupero dei contributi indebitamente fruiti secondo le modalità che lo stesso Istituto definirà in conformità al proprio ordinamento.
Le norme non specificano se il recupero dovrà riguardare le agevolazioni godute con riferimento ai soli lavoratori per i quali risulti violato l'obbligo formativo assunto in sede negoziale oppure l'intero beneficio fruito dal datore di lavoro. Il dubbio sorge in quanto in ipotesi di recesso dal rapporto di lavoro al di fuori dei casi in cui è possibile conservare il godimento dell'esonero contributivo, l'articolo 4, comma 3, del decreto interministeriale 23 gennaio 2025, riproducendo letteralmente il comma 9 dell'articolo 4-*ter*, decreto-legge n. 4/2024, espressamente stabilisce che la sanzione, pari al doppio del beneficio fruito, è applicabile limitatamente ai lavoratori interessati dalla violazione. Un'interpretazione ragionevole induce a ritenere applicabile tale soluzione anche al caso di inadempimento agli obblighi concernenti il progetto formativo.
Infine, l'Inps ha chiarito che in ambedue le fattispecie di indebito godimento del beneficio, il recupero della contribuzione è gravato dalle sanzioni civili previste dall'articolo 116, comma 8, lettera *a*, della legge n. 388/2000 ([14]).

6. Considerazioni conclusive

All'esito dell'esame della disciplina dell'incentivo concepito per difendere i livelli occupazionali in ipotesi di imprese, di grandi dimensioni, nate da operazioni di aggregazione si può affermare, anzitutto, che si tratta di una misura che può interessare un numero esiguo di lavoratori, poco più di 13.000, in considerazione delle risorse finanziarie appositamente stanziate ([15]).
È vero che la misura è stata introdotta in via sperimentale per gli anni 2024 e 2025 e che la relativa applicazione è partita con notevole ritardo a causa della tardiva adozione della (pressoché inutile) normazione secondaria; tuttavia, proprio l'esiguità delle risorse disponibili presta il fianco al sospetto che l'introduzione dell'incentivo sia avvenuta sulla base di esigenze specifiche di destinatari nominativamente individuati in via preventiva. Una prassi di produzione normativa, questa, tutt'altro che sconosciuta ove solo si pensi a tutte le norme che dispongono proroghe in deroga di ammortizzatori sociali "nominativi" (ad esempio ex Ilva).

([14]) Mess. Inps n. 3344/2025, cit.
([15]) Art. 4-*ter*, comma 14, d.l. n. 4/2024.

A prescindere da questi rilievi, l'aspetto decisamente più interessante (e forse più innovativo), ancorché non scevro da un certo grado di ambiguità, è costituito dalla possibilità per le neonate grandi imprese di predisporre nei progetti attività formative destinate alla ricollocazione esterna dei lavoratori, da gestire direttamente. In definitiva, un meccanismo che, alla luce di quanto rilevato nel corso della disamina della relativa disciplina, sembrerebbe assumere le caratteristiche di una mobilità doppiamente garantita, tanto nell'esito quanto nelle condizioni di impiego e, perciò, in questo (oltre che nei presupposti) differente dall'accordo di transizione occupazionale e dall'accordo di ricollocazione previsti dal decreto legislativo n. 148/2015.

7. Bibliografia

CARCHIO C. (2023), *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, ADAPT University Press

CARCHIO C. (2025), *Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

CORTI M., SARTORI A. (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, pp. 65-79

GAROFALO C. (2021), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci

GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, pp. 114-160

GAROFALO D. (2022), *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, n. 8

GAROFALO D. (2022), *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, in *LG – Gli Speciali*, n. 1, pp. 127-134

LUNARDON F. (2024), *I licenziamenti nel trasferimento d'azienda tra legge e prassi applicativa*, in *VTDL*, n. straordinario, pp. 2-12

L'incentivo all'autoimprenditorialità (art. 1, comma 176)

di Costanza Maria Mesiti

Abstract – Le modifiche apportate dall'art. 1, comma 176, della l. n. 199/2025 alla disciplina relativa alla Nuova assicurazione sociale per l'impiego incidono solo sulle modalità di liquidazione della prestazione richiesta, non consentendo più, a coloro che intendano richiederla in via anticipata a titolo di incentivo all'autoimprenditorialità, di poter usufruire della liquidazione in un'unica soluzione ma è previsto che la stessa venga erogata in due tranche di cui la prima pari al 70% del dovuto e la seconda al 30% da liquidarsi entro 6 mesi dalla richiesta e previa verifica della sussistenza dei requisiti di accesso.

Abstract – The changes introduced by Art. 1(176) of Act No. 199/2025 to the regulations governing the New Social Insurance for Employment only affect the payment methods for the requested benefit. Those who request it in advance as an incentive for self-employment will no longer be able to benefit from the lump sum payment. Instead, the payment will be made in two instalments, the first equal to 70% of the amount due and the second equal to 30%, to be paid within 6 months of the request and subject to verification of the existence of the access requirements.

Sommario: 1. La *ratio legis* dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 22/2015 e la natura dell'anticipo. – 2. Casi in cui è ammessa la liquidazione anticipata della prestazione. – 3. Le modalità di liquidazione della prestazione tra vecchia e nuova regolamentazione. – 4. Conclusioni. – 5. Bibliografia.

L'articolo 8 del decreto legislativo n. 22/2015, rubricato *Incentivo all'autoimprenditorialità*, consente al lavoratore avente diritto alla Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) di chiederne la liquidazione anticipata al fine di incentivare lo stesso a reinserirsi nel mondo del lavoro avviando una propria attività.

L'incentivo, quindi, per come formulato, ha come finalità quella di sostenere l'avvio di attività autonome o di impresa individuale così da "alleggerire" i costi del mercato del lavoro a livello nazionale favorendo, contestualmente, la creazione di nuovi spazi occupazionali.

1. La *ratio legis* dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 22/2015 e la natura dell'anticipo

Per una migliore disamina su quelle che sono state le modifiche apportate alla regolamentazione dalla novella del 2025 appare opportuno, innanzitutto, partire dalla *ratio* ispiratrice della previsione legislativa.
L'articolo 8 del decreto legislativo n. 22/2015, nella sua originaria formulazione, disponeva che «Il lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio. L'erogazione anticipata in un'unica soluzione della NASpI non dà diritto alla contribuzione figurativa, né all'Assegno per il nucleo familiare. Il lavoratore che intende avvalersi della liquidazione in un'unica soluzione della NASpI deve presentare all'INPS, a pena di decadenza, domanda di anticipazione in via telematica entro trenta giorni dalla data di inizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o dalla data di sottoscrizione di una quota di capitale sociale della cooperativa. Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta, salvo il caso in cui il rapporto di lavoro subordinato sia instaurato con la cooperativa della quale il lavoratore ha sottoscritto una quota di capitale sociale».
L'idea di anticipare il godimento della prestazione di disoccupazione al fine di favorire l'avvio di una nuova attività lavorativa autonoma non era, all'epoca, estranea al sistema giuridico italiano ([1]).
La disposizione, infatti, richiama e ricalca in qualche modo quanto era già stato previsto in merito anche per le precedenti prestazioni di disoccupazione.

([1]) Sull'anticipazione delle prestazioni di disoccupazione precedenti alla NASpI vedasi M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll, Idis, Iscro*, Giappichelli, 2025, p. 259 ss.

Basti pensare che lo stesso decreto legislativo n. 22/2015 all'articolo 14 rinvia per quanto non previsto e in quanto compatibili alle disposizioni in materia di ASpI.
La norma, come già detto, mira a coadiuvare il lavoratore disoccupato per l'avvio di un'attività lavorativa autonoma finanziandolo con il pagamento anticipato della prestazione di disoccupazione in un'unica soluzione. Il finanziamento viene economicamente "giustificato" in vista del futuro risparmio che si avrà sul mercato del lavoro subordinato in generale sotto un duplice profilo: il primo costituito dallo "sgravio" derivante dal reimpiego del lavoratore e il secondo relativo alla possibile creazione di nuova attività di lavoro autonomo generativa, a sua volta, di possibile nuova occupazione.
La Corte costituzionale, con le sentenze 14 ottobre 2021, n. 194, e 20 maggio 2024, n. 90, nell'analizzare i profili di illegittimità costituzionale sollevati dai giudici rimettenti, ha sottolineato proprio che lo scopo dell'incentivo è quello di «favorire il reimpiego del lavoratore "disoccupato" in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato, allo scopo di ridurre la pressione sul relativo mercato ed ha aggiunto che si tratta, in sostanza, di forme tipiche di legislazione promozionale, volte ad incentivare l'iniziativa autonoma individuale, quale forma di occupazione alternativa rispetto al lavoro dipendente, convertendo in lavoratori autonomi o imprenditori i lavoratori in cerca di occupazione con l'ulteriore possibile effetto indotto per lo stesso mercato del lavoro della eventuale insorgenza di nuove occasioni di lavoro nel medio-lungo periodo» ([2]).
Anche la natura giuridica che l'anticipazione della prestazione come incentivo all'autoimprenditorialità assume è stata oggetto di approfondimento giurisprudenziale. Sotto alcuni aspetti appare condivisibile la tesi seguita dalla Suprema Corte, da ultimo con l'ordinanza 31 marzo 2025, n. 8422, nella quale viene distinta la natura previdenziale della Naspi erogata in forma mensile come sostegno all'involontario stato di disoccupazione, dalla natura assistenziale della Naspi erogata in un'unica soluzione finalizzata a sostenere le spese necessarie per l'avviamento di iniziativa lavorativa autonoma o imprenditoriale propria ([3]).

([2]) C. cost. 20 maggio 2024, n. 90.
([3]) Cass. 31 marzo 2025, n. 8422, nella quale viene evidenziato quanto segue «La normativa introdotta con D.Lgs. n. 22/2015 distingue l'indennità mensile di disoccupazione denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione (art. 1), dall'incentivo all'autoimprenditorialità (art. 8) avente ad oggetto la liquidazione anticipata in unica soluzione dell'importo complessivo del trattamento che spetterebbe al lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di una attività lavorativa autonoma o di impresa individuale. La prima ha natura previdenziale, è finalizzata a sollevare il lavo-

Secondo i giudici di legittimità, l'erogazione della prestazione in un'unica soluzione perde la funzione di sostegno al reddito derivante dalla perdita del lavoro per diventare un vero e proprio anticipo/finanziamento alla creazione di una nuova attività.
In forza di tale ontologica differenza viene poi giustificata la diversa regolamentazione che si ha in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro durante il periodo di fruizione del beneficio: parzialmente compatibile con la Naspi erogata mensilmente e totalmente incompatibile, invece, con il pagamento in un'unica soluzione.
Proprio la compatibilità o meno dello svolgimento di attività lavorativa con l'anticipo Naspi è stato il punto dibattuto nelle sopra citate sentenze della Corte costituzionale, la n. 194/2021 e la n. 90/2024.
La questione di legittimità costituzionale sollevata dai giudici *a quo*, in entrambe le pronunce, concerne l'illegittimità dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 22/2015 nella parte in cui prevede la restituzione per intero del beneficio in tutte le situazioni.
La Corte, con l'ultima delle due citate pronunce, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della Naspi nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata.
La restituzione delle somme anticipate in caso di instaurazione di attività lavorativa subordinata, allora, non è del tutto automatica dovendosi valutare a tali fini la causa che ha impedito al soggetto la prosecuzione dell'attività autonoma.
E ciò avvalora ancor di più la considerazione che il fine è, e deve essere, il concreto avvio di un'attività autonoma o di impresa.

2. Casi in cui è ammessa la liquidazione anticipata della prestazione

Inquadrato così, genericamente, il fine della previsione legislativa vanno analizzati, in primo luogo, i casi in cui è consentito richiedere la liquidazione anticipata della prestazione di disoccupazione.

ratore, che ha perduto involontariamente la propria occupazione per un fatto causativo di cessazione estraneo alla propria sfera di disponibilità, dallo stato di bisogno cagionato da inoccupazione. La seconda ha natura assistenziale ed è finalizzata a sopperire al bisogno derivante da una iniziativa lavorativa autonoma o imprenditoriale propria, per il cui avviamento occorre sostenere delle spese necessarie».

L'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 22/2015 statuisce che può essere richiesta nei seguenti casi: 1) come incentivo all'avvio di un'attività di lavoro autonomo o di impresa individuale; 2) per sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa in cui il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio.
A ben vedere le ipotesi in cui è consentita sono abbastanza ampie. La norma parla di avvio di attività di lavoro autonomo o di impresa portando in questo modo, già da subito, l'interprete a ricomprendervi non solo i casi in cui il disoccupato presti attività di lavoro autonomo ma anche i casi in cui lo stesso avvii un'attività d'impresa senza prestarvi direttamente la propria opera.
Sul punto l'Inps, con la circolare 23 novembre 2017, n. 174, recante anche precisazioni sulla possibilità di riconoscimento dell'incentivo all'autoimprenditorialità, ha chiarito quali "attività" possano essere oggetto di riconoscimento dell'incentivo. Tralasciando la valenza normativa che una circolare Inps possa rivestire nel nostro ordinamento che ovviamente non assurge a regolamentazione generalizzata, ai fini che ci occupano offre una panoramica della estensione del campo di applicazione della norma.
Secondo il chiarimento offerto dall'Istituto previdenziale si può riconoscere l'incentivo in caso di: «Attività professionale esercitata da liberi professionisti anche iscritti a specifiche casse, in quanto attività di lavoro autonomo; attività di impresa individuale commerciale, artigiana, agricola; sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorativa da parte del socio; costituzione di società unipersonale (S.r.l., S.r.l.s. e S.p.A.) caratterizzata dalla presenza di un unico socio. Di regola il socio unico ha la responsabilità limitata al capitale sociale conferito, a condizione che si versi l'intero capitale sociale sottoscritto, sia comunicato al Registro Imprese la presenza dell'unico socio e sia indicato negli atti e nella corrispondenza della società l'unipersonalità della stessa, senza però indicare il nome del socio unico. Il mancato adempimento di tali obblighi comporta la perdita del beneficio della responsabilità limitata. In quest'ultimo caso, il socio che risponde illimitatamente, può ottenere l'incentivo al pari di chi esercita attività di impresa individuale; costituzione o ingresso in società di persone (S.n.C. o S.a.S.) – in analogia peraltro a quanto era già previsto per l'istituto dell'anticipazione in materia di indennità di mobilità (circ. n. 70 del 30 marzo 1996) – in quanto il reddito derivante dall'attività svolta e dal socio nell'ambito della società è fiscalmente qualificato reddito di impresa; costituzione o ingresso in società di capitali (S.r.L.) per la medesima considerazione sulla natura del reddito derivante dall'attività in ambito societario, qualificato anch'esso fiscalmente reddito di impresa» ([4]).

([4]) Circ. Inps 23 novembre 2017, n. 174.

Orbene, essendo il favor finalizzato all'avvio di attività autonoma, del tutto coerente appare essere così la previsione di cui al comma 4 del già citato articolo 8 con cui viene sancita la decadenza dal beneficio e la conseguente restituzione di quanto ricevuto in caso di svolgimento di attività di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo di riconoscimento della Naspi.
Nel caso in cui, quindi, colui che ha usufruito della liquidazione anticipata dovesse instaurare un rapporto di lavoro subordinato nel periodo coperto dal periodo di disoccupazione decade dal beneficio ed è tenuto a restituire all'ente previdenziale l'intero importo percepito.
Ed è proprio su tale aspetto che è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale. Con la sentenza n. 90/2024 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'articolo 8 «nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata».
Secondo il ragionamento seguito dalla Corte una tale previsione violerebbe i principi di ragionevolezza e proporzionalità nonché il diritto al lavoro costituzionalmente protetto in quanto l'impossibilità sopravvenuta di prosecuzione dell'attività di impresa o di insuperabile oggettiva difficoltà per cause non imputabili allo stesso imprenditore non può impedire allo stesso di procurarsi i mezzi di sostentamento per sé e la propria famiglia. A parere della Corte «Infatti, qualora l'attività imprenditoriale sia stata effettivamente iniziata e proseguita per un apprezzabile periodo di tempo, grazie all'utilizzo dell'incentivo all'autoimprenditorialità, la finalità antielusiva risulta esaurita, in quanto pienamente realizzata. In tale caso, la previsione della restituzione integrale dell'indennità risulta affetta da un rigore eccessivo, che si traduce in intrinseca irragionevolezza e mancanza di proporzionalità. La disposizione censurata finisce con il violare anche il diritto al lavoro, dal momento che ai percettori dell'indennità anticipata, che senza colpa abbiano rinunciato a proseguire l'attività imprenditoriale, è sostanzialmente preclusa la possibilità di costituzione di un rapporto di lavoro subordinato per tutto il successivo periodo in cui sarebbe dovuta la NASpI. Salvo occasioni di lavoro autonomo, il lavoratore, per non essere obbligato a restituire integralmente l'anticipazione, dovrebbe rimanere inattivo e attendere – senza lavorare – la scadenza del periodo per il quale è stata concessa l'anticipazione; ciò che potrebbe finanche privarlo dei mezzi di sussistenza».
Ciò a riprova del fatto che l'anticipazione così intesa non rappresenta più uno strumento di tutela contro la disoccupazione involontaria ma un vero e proprio elemento di politica attiva per il lavoro.

3. Le modalità di liquidazione della prestazione tra vecchia e nuova regolamentazione

Passando all'analisi delle modifiche apportate dalla legge finanziaria 2026 va precisato che queste hanno riguardato solo ed esclusivamente le modalità di liquidazione dell'anticipazione.
Prima dell'entrata in vigore della legge n. 199/2025, a chi intendeva usufruire dell'incentivo all'autoimprenditorialità, dopo aver presentato apposita domanda nei termini decadenziali di cui al comma 3 dell'articolo 8, decreto legislativo n. 22/2015, gli veniva erogato l'importo residuo ancora dovuto in un'unica soluzione.
L'importo determinato veniva, quindi, liquidato per intero e all'atto dell'accoglimento della domanda. Ferme restando, ovviamente, le ipotesi di decadenza con conseguente obbligo di restituzione della somma ricevuta.
Tale disciplina si è mantenuta fino all'entrata in vigore della legge di bilancio 2026.
Con l'articolo 1, comma 176, della legge n. 199/2025, oltre alla soppressione della locuzione "in un'unica soluzione", il legislatore ha aggiunto all'articolo 8 del decreto legislativo n. 22/2015 il comma 3-*bis* a norma del quale «L'erogazione della prestazione di cui al comma 1 avviene in due rate, la prima in misura pari al 70 per cento dell'intero importo e la seconda, pari al restante 30 per cento, da corrispondere al termine della durata di cui all'articolo 5 e comunque non oltre il termine di sei mesi dalla data di presentazione della domanda di anticipazione di cui al comma 3 del presente articolo, previa verifica della mancata rioccupazione ai sensi del comma 4 e della titolarità di pensione diretta, eccetto l'assegno ordinario di invalidità».
Ad oggi, quindi, chi intende richiedere l'incentivo all'autoimprenditorialità si vedrà liquidato l'importo in due rate: la prima pari al 70% del totale immediatamente e la seconda pari al restante 30% da corrispondere al termine della prevedibile durata della prestazione sostituita e comunque non oltre i 6 mesi dalla domanda stessa previa verifica della mancata rioccupazione e della titolarità di pensione diretta ([5]).
La differenza con la vecchia regolamentazione è evidente: da un lato si ha la ripartizione in due tranche del pagamento complessivo di cui la seconda non oltre i 6 mesi dalla presentazione della domanda; dall'altro il pagamento dell'ultima rata viene subordinato alla previa verifica della mancata rioccupazione e della titolarità di pensione diretta (eccettuato l'AOI).

([5]) Un chiarimento sulle modalità di erogazione degli importi nonché sulla verifica della permanenza dei requisiti è stato fornito recentemente dall'Inps nel mess. 7 aprile 2026, n. 1215.

In questo modo, non solo si evita il pagamento in un'unica soluzione dell'importo dovuto, ma si consente una verifica della permanenza dei requisiti intermedia rispetto al momento conclusivo del versamento.
Si facilita così l'Istituto previdenziale, consentendogli da un lato, di effettuare un pagamento dilazionato e, dall'altro, di poter recuperare più agevolmente le somme corrisposte che dovessero divenire indebite in caso di sopravvenute incompatibilità con la fruizione del beneficio.

4. Conclusioni

Concludendo, quindi, appare chiaro che le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2026 hanno riguardato unicamente le modalità di erogazione dell'incentivo.
Stante il tenore della regolamentazione risulta evidente che lo scopo perseguito dal legislatore è proprio quello di favorire l'Istituto previdenziale nell'attività di controllo e recupero delle somme erogate.

5. Bibliografia

CINELLI M. (2025), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli

MISCIONE M. (2025), *Le indennità di disoccupazione NASpI, DS agricola, Dis-Coll, Idis Iscro*, Giappichelli

PESSI R. (2022), *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam

Incremento pensioni per disagiati (art. 1, comma 179)

di Vincenzo Maria Tedesco

Abstract – La l. n. 199/2025, art. 1, comma 179, ha nuovamente innalzato l'importo dell'incremento delle maggiorazioni sociali delle pensioni per i soggetti disagiati. Conseguentemente, la legge ha aumentato il limite reddituale massimo oltre il quale l'incremento non è riconosciuto.

Abstract – Act No. 199/2025, Art. 1(179), has once again increased the amount of the social pension supplements for disadvantaged individuals. Consequently, the Act has raised the maximum income limit beyond which the increase is not granted.

Sommario: 1. La maggiorazione sociale della pensione. – 2. L'incremento al milione. – 3. Le disposizioni in commento. – 4. Bibliografia.

1. La maggiorazione sociale della pensione

In base alle previsioni contenute nella legge n. 544/1988, articolo 1, spetta la maggiorazione sociale: si tratta di un aumento della pensione che viene concesso nei confronti di soggetti che hanno compiuto almeno 60 anni e versano in condizioni sociali disagiate. Sono esclusi i titolari di pensione erogata dalla Gestione Separata.

La maggiorazione sociale si applica sull'importo della pensione spettante, indipendentemente dall'integrazione al trattamento minimo. Rilevano tutte le tipologie di pensione (pensione di vecchiaia, pensione anticipata, assegno ordinario di invalidità, pensione di inabilità, pensione ai superstiti).

Il limite anagrafico può essere ridotto fino a 65 anni, nella misura di un anno di età per ogni 5 anni di contribuzione. Ai titolari di pensione di inabilità ai sensi della legge n. 222/1984 viene sempre richiesta un'età anagrafica pari a 60 anni.

Il pensionato deve rispettare un determinato limite di reddito personale annuo pari al valore del trattamento minimo Inps e, se coniugato, rilevano sia il reddito personale che quello coniugale.
Tutte le maggiorazioni vengono concesse in misura tale da non comportare il superamento dei limiti di reddito previsti per la concessione del beneficio. Pertanto, se i redditi di cui il soggetto è titolare sono tali che, ove applicato per l'intero aumento dovuto, si superano i limiti di reddito previsti per avere diritto all'aumento stesso, l'importo della maggiorazione è determinato dalla differenza tra l'ammontare del limite di reddito ed il reddito percepito dal richiedente diviso per 13 mensilità.
Per la determinazione dei redditi (personali e coniugali) rilevanti si deve tener conto dei redditi di qualsiasi natura, compresi i redditi esenti da imposte e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, ad eccezione di quello relativo alla casa di abitazione e delle pensioni di guerra.

2. L'incremento al milione

Ciò posto, dal 1° gennaio 2002 la legge n. 448/2001, articolo 38, ha introdotto una ulteriore maggiorazione che ha consentito il raggiungimento dell'ammontare di 516,46 euro mensili al gennaio 2002.
Questa disposizione, comunemente nota come incremento al milione, ha dunque consentito che, a determinate condizioni di età e di reddito, i soggetti titolari di prestazioni pensionistiche, previdenziali ed assistenziali percepissero un reddito mensile non inferiore, appunto, al milione di lire ([1]).
La norma è stata autenticamente interpretata dalla legge n. 289/2002, articolo 39, comma 8, nel senso che gli importi massimi della prestazione e del reddito necessario per il riconoscimento del diritto devono essere aumentati, per gli anni successivi al 2002, in misura pari all'incremento dell'importo del trattamento minimo delle pensioni a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, rispetto all'anno precedente.
Le somme base all'importo minimo della prestazione e del reddito di riferimento sono state successivamente aumentate dal decreto-legge n. 81/2007, articolo 5.
L'aumento al milione spetta ai titolari di trattamento minimo, assegno sociale, pensione di inabilità ai sensi della legge n. 118/1971 ([2]) e trattamenti in favore di sordomuti e ciechi civili assoluti.

([1]) D. MESITI, *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Giuffrè, 2024, p. 265.
([2]) Circ. Inps 16 gennaio 2022, n. 17.

Dunque, per quel che maggiormente interessa rispetto alle previsioni in commento, l'incremento della maggiorazione spetta ai titolari di trattamenti previdenziali a qualsiasi titolo erogati dall'assicurazione generale obbligatoria e dai fondi ad essa sostitutivi od esclusivi.
Per ottenere la maggiorazione è necessario il possesso di 70 anni di età anagrafica, requisito riducibile di un anno ogni 5 anni di contribuzione fatta valere dal pensionato fino al limite di 65 anni. Nelle ipotesi in cui l'ultimo o l'unico quinquennio valutabile non sia completo, è sufficiente che la contribuzione sia pari o superiore alla metà del quinquennio medesimo.
Per quanto riguarda i ciechi civili, gli invalidi civili totali, i sordomuti ed i titolari di pensione di inabilità previdenziale ai sensi della legge n. 222/1984, il requisito anagrafico era ridotto a 60 anni.
Tale disposizione è stata però dichiarata costituzionalmente illegittima ([3]) nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, disponeva che i benefici incrementativi fossero appunto concessi ai soggetti di età pari o superiore a 60 anni, anziché ai soggetti di età superiore a 18 anni.
È allora intervenuto il decreto-legge n. 104/2020, articolo 15, comma 1, in forza del quale i benefici incrementativi sono stati concessi ai soggetti di età superiore a 18 anni, che risultino invalidi civili totali o sordomuti o ciechi civili assoluti titolari di pensione o che siano titolari di pensione di inabilità ai sensi della legge n. 222/1984, articolo 2.
La maggiorazione viene riconosciuta a condizione che l'interessato non consegua redditi propri di importo superiore alla misura indicata dalla legge. Se si tratta di soggetto coniugato, è inoltre necessario che il reddito, cumulato con quello del coniuge, non superi il limite personale maggiorato dell'assegno sociale.
Ai fini della maggiorazione si considerano i redditi, percepiti dal pensionato e dal coniuge nell'anno solare per il quale si accerta il diritto al beneficio, assoggettabili all'Irpef con esclusione della casa di abitazione, nonché i redditi tassati alla fonte, ed i redditi esenti non assoggettabili all'Irpef con esclusione dei trattamenti di famiglia comunque denominati.
Non deve, inoltre, essere preso in considerazione quanto eventualmente corrisposto al pensionato nell'anno considerato a titolo di arretrati della maggiorazione sociale stessa ([4]).
In merito all'importo dell'aumento, lo stesso deve essere determinato in misura tale da non comportare il superamento dei limiti di reddito previsti per la concessione del beneficio.
Pertanto, se i redditi di cui il soggetto è titolare sono tali che, ove applicato per intero l'aumento dovuto, si superano i limiti di reddito previsti per avere diritto

([3]) C. cost. 23 giugno 2020, n. 152.
([4]) Circ. Inps 1° marzo 2002, n. 44.

all'aumento medesimo, l'importo della maggiorazione sarà determinato dalla differenza tra l'ammontare del limite di reddito ed il reddito percepito dal richiedente diviso per 13 mensilità.

3. Le disposizioni in commento

In tale quadro, la legge n. 199/2025, articolo 1, comma 179, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2026, l'aumento di 20 euro dell'incremento della maggiorazione sociale del trattamento pensionistico di cui alla legge n. 544/1988, articolo 1, e, quindi, della pensione prevista per i pensionati in condizioni disagiate. L'aumento in trattazione viene riconosciuto d'ufficio a coloro che sono già titolari della maggiorazione sociale e del relativo incremento ([5]).
Il medesimo comma 179 aumenta, inoltre, di 260 euro annui il limite reddituale massimo oltre il quale tale beneficio non è riconosciuto.
Si tratta di misura che si pone in continuità con quanto già previsto dalla legge n. 207/2024, articolo 1, comma 178, che già aveva infatti stabilito degli aumenti ([6]).
Pur nella possibile ambiguità del testo della legge, in conformità agli indirizzi interpretativi forniti dall'Inps, il riferimento all'alinea della legge n. 448/2001, articolo 38, comma 1, contenuto nella disposizione in commento, conduce univocamente a ritenere che l'incremento riguardi esclusivamente la maggiorazione sociale prevista dalla legge n. 544/1988, articolo 1, non anche le maggiorazioni sociali di assegno sociale e pensione sociale, pure menzionate alle lettere *b* e *c* del predetto articolo 38.
Tale precisazione è rilevante, anche perché la pregressa legge n. 207/2024, articolo 1, comma 178, aveva viceversa spinto a sostenere che, per l'anno 2025, fosse stato riconosciuto un incremento della maggiorazione sociale a favore dei pensionati previdenziali e assistenziali, nonché delle persone che presentano una condizione di invalidità civile totale, o i sordomuti, o ciechi assoluti titolari di pensione di inabilità ([7]).

([5]) Circ. Inps 25 febbraio 2026, n. 16.
([6]) Circ. Inps 5 marzo 2025, n. 53.
([7]) M.C. DEGOLI, *Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II, p. 371.

4. Bibliografia

DEGOLI M.C. (2025), *Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

MESITI D. (2024), *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Giuffrè

Incentivi al pensionamento: tra temporaneità e definitività dell'intervento (art. 1, commi 185-198)

di Domenico Mesiti

Abstract – Il contributo analizza le modifiche introdotte dai commi 185-198, art. 1, l. n. 199/2025, in materia di requisiti pensionistici e trattamento di fine servizio. Particolare attenzione è dedicata al temporaneo contenimento dell'adeguamento alla speranza di vita, alle deroghe previste per specifiche categorie di lavoratori, agli incentivi alla permanenza in servizio e alla riduzione dei termini di pagamento del trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici, evidenziando il carattere eccezionale e transitorio della riforma.

Abstract – This article examines the amendments introduced by §§ 185-198, Art. 1, Act No. 199/2025, concerning pension eligibility requirements and public-sector severance pay. It focuses on the temporary limitation of the life-expectancy adjustment mechanism, the exemptions for specific categories of workers, the incentives to remain in employment and the shorter waiting period for severance payments, highlighting the exceptional and temporary nature of the reform.

Sommario: 1. La disciplina ordinaria dell'adeguamento dei requisiti pensionistici anagrafici e contributivi. – 2. I termini di pagamento del trattamento di fine servizio. – 3. Le modifiche apportate dall'articolo 1, comma 185 ss., della legge n. 199/2025. – 4. Conclusioni.

1. La disciplina ordinaria dell'adeguamento dei requisiti pensionistici anagrafici e contributivi

L'esigenza di adeguare i requisiti anagrafici e contributivi previsti per le pensioni di vecchiaia e per quelle anticipate è stata risolta dal legislatore con l'introduzione

di un sistema oggettivo attraverso il quale, al verificarsi di un aumento della speranza di vita della popolazione corrisponde un conseguente accrescimento dei requisiti di età e di anzianità contributiva.
Occorre precisare che l'indicata esigenza riguarda solo le prestazioni di quiescenza legate all'età o all'anzianità lavorativa e non quelle attribuibili in caso di inabilità o di morte del lavoratore. Per queste ultime, infatti, non essendo previsto alcun requisito anagrafico, continuano a trovare applicazione le specifiche disposizioni che le disciplinano. Per le pensioni di inabilità è necessaria soltanto un'anzianità contributiva di 5 anni dei quali 3 devono essere riferibili al quinquennio precedente alla data di presentazione della domanda. Per le prestazioni pensionistiche a favore dei superstiti bisogna distinguere in base alla condizione del dante causa al momento del decesso. In ipotesi di morte di un soggetto già pensionato per il riconoscimento della pensione di reversibilità è sufficiente soltanto il godimento in vita da parte del *de cuis* del solo trattamento di quiescenza. In caso di morte di un lavoratore, invece, la pensione indiretta può essere attribuita ai familiari superstiti che ne hanno diritto a condizione che il lavoratore medesimo potesse far valere almeno i requisiti contributivi previsti per la pensione di inabilità.
Il sistema di adeguamento risulta disciplinato dall'articolo 12, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010.
Tale disposizione prevede che i requisiti anagrafici e contributivi necessari per il riconoscimento delle pensioni di vecchiaia e anticipate (le vecchie pensioni di anzianità) e per gli assegni sociali di cui all'articolo 3, comma 6, della legge n. 335/1995 nonché i requisiti di età e i valori di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva previsti per i trattamenti di quiescenza devono essere aggiornati con cadenza triennale con decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanare almeno 12 mesi prima della data di decorrenza di ogni aggiornamento. Per l'indicato fine è stato demandato all'Istat di rendere annualmente disponibile entro il 31 dicembre dell'anno medesimo il dato relativo alla variazione nel triennio precedente della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni in riferimento alla media della popolazione residente in Italia.

2. I termini di pagamento del trattamento di fine servizio

Per come è noto, alla data di cessazione del rapporto il lavoratore ha diritto al pagamento del trattamento di fine rapporto, se lavoratore privato, ovvero al trattamento di rapporto o di fine servizio, se lavoratore pubblico.

Nell'ambito del rapporto di lavoro privato, a parte ogni considerazione sull'eventuale versamento del TFR al c.d. Fondo di Tesoreria ed al possibile suo pagamento totale o parziale da parte del medesimo fondo, il versamento del dovuto deve essere effettuato in concomitanza con la cessazione del rapporto ovvero entro l'eventuale termine che dovesse essere previsto dal CCNL applicabile.
Per quanto riguarda il lavoro pubblico, invece, l'articolo 3, comma 2 ss., del decreto-legge n. 79/1997 convertito dalla legge n. 140/1997 ha previsto che, ai dipendenti o ai loro superstiti o aventi causa che ne hanno titolo, la liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, deve essere effettuata decorsi 24 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Nelle ipotesi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, il trattamento in argomento deve essere corrisposto, oggi dopo la modifica apportata dal legge n. 199/2025 (con l'articolo 1, comma 198, per come vedremo in seguito) decorsi 9 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. L'ente tenuto al pagamento deve provvedere alla corresponsione entro i successivi 3 mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi.
Le regole appena descritte non trovano applicazione nei casi di cessazione dal servizio per inabilità derivante o meno da causa di servizio, nonché per decesso del dipendente. In queste ultime ipotesi è fatto obbligo all'amministrazione presso la quale il dipendente lavorava di trasmettere, entro 15 giorni dalla cessazione dal servizio, la necessaria documentazione all'ente previdenziale che dovrà corrispondere il trattamento di fine servizio nei 3 mesi successivi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi.

3. Le modifiche apportate dall'articolo 1, comma 185 ss., della legge n. 199/2025

Nell'ambito della delineata disciplina generale si inseriscono le modifiche apportate dal comma 185 ss. della legge finanziaria 2025.
Il comma 185 ha previsto che, per il solo anno 2027, l'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, stabilito con il decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze, è limitato ad un solo mese. La medesima disposizione ha specificato che, a decorrere dal 1° gennaio 2028, troverà applicazione il predetto incremento dei requisiti di accesso, nella misura ordinaria di 3 mesi per come stabilito dal citato decreto direttoriale.
Per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001, nonché per il personale degli enti pubblici di ricerca, la riduzione del requisito di età non potrà

avere riflessi sul termine di pagamento del trattamento di fine servizio. In effetti agli indicati lavoratori che usufruiranno della descritta anticipazione pensionistica nell'anno 2027, le indennità di fine servizio, comunque denominate, dovranno essere corrisposte al momento in cui il soggetto avrebbe maturato il diritto alla corresponsione delle stesse secondo le ordinarie regole di pensionamento di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, e sulla base della disciplina vigente in materia di corresponsione del trattamento di fine servizio comunque denominato.
L'incremento del requisito complessivo di 3 mesi di età previsto dal riportato comma 185 non trova applicazione nei confronti: a) ai lavoratori dipendenti di cui alle professioni indicate nell'allegato B alla legge n. 205/2017, che svolgono, al momento del pensionamento, da almeno 7 anni negli ultimi 10 o da almeno 6 anni negli ultimi 7, attività lavorative in tali professioni per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo e sono in possesso di un'anzianità contributiva pari ad almeno 30 anni; b) ai lavoratori addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti, di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *a*, *b*, *c* e *d*, del decreto legislativo n. 67/2011, che soddisfano le condizioni di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 1 e sono in possesso di un'anzianità contributiva pari ad almeno 30 anni.
L'esclusione finora descritta trova applicazione anche nei confronti dei lavoratori che al momento del pensionamento godono dell'indennità di cui all'articolo 1, comma 179, della legge n. 232/2016 (c.d. APE sociale).
Una ulteriore esclusione, per il solo incremento, però, del requisito contributivo e non di quello di età, è prevista per i lavoratori di cui alla lettera *d*, comma 199, articolo 1, legge n. 232/2016. Si tratta in particolare dei lavoratori dipendenti di cui alle professioni indicate all'allegato E annesso alla medesima legge che svolgono, al momento del pensionamento, da almeno 7 anni negli ultimi 10 ovvero almeno 6 anni negli ultimi 7 attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo ovvero sono lavoratori che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 1, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo n. 67/2011.
Il comma 189 estende al solo anno 2027 l'esclusione dell'incremento trimestrale dei 35 anni di contribuzione previsti per il pensionamento dei prestatori che svolgono mansioni usuranti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 67/2011.
Il comma 191 ribadisce l'esclusione dell'esonero incrementativo anche nei casi particolari appena descritti in relazione al pagamento del trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici. È previsto, infatti, sempre per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001, nonché per il personale degli enti

pubblici di ricerca, che soddisfano i requisiti di cui ai commi 186-189, che le indennità di fine servizio comunque denominate devono essere erogate al momento in cui il soggetto avrebbe maturato il diritto alla corresponsione delle stesse secondo le regole ordinarie di pensionamento di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011, e sulla base della disciplina vigente in materia di corresponsione del trattamento di fine servizio comunque denominato.
Il comma 194 consente ai lavoratori che maturano i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2026 e che decidono di continuare a lavorare di esercitare la facoltà di rinunciare all'accredito della quota dei contributi posti a proprio carico. Gli effetti di tale rinuncia decorrono 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 quota di contribuzione a carico del lavoratore che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'ente previdenziale, qualora non fosse stata esercitata la predetta facoltà, è corrisposta interamente al lavoratore. Le somme corrispondenti sono esenti da Irpef. Inoltre, i medesimi lavoratori mantengono il diritto al pensionamento con i requisiti già maturati.
Il comma 198, infine, per come abbiamo già anticipato, riduce da 10 a 9 mesi l'intervallo temporale che deve intercorre tra la cessazione del rapporto di lavoro ed il pagamento del trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici che cessano l'attività per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione.

4. Conclusioni

L'intervento normativo descritto ha valenza esclusivamente temporanea. A parte l'abbassamento di un mese (da 10 a 9) del termine di pagamento del trattamento di fine servizio per i lavoratori pubblici che vengono collocati in quiescenza per raggiungimento dei limiti massimi di età, gli effetti di tutte le altre disposizioni sono temporalmente limitati al solo anno 2027 e rivolti al solo settore pensionistico e contributivo. Le facilitazioni previste, infatti, escludono qualunque incidenza sul datore di lavoro sia pubblico che privato ed evitano qualsiasi intervento sul suo impegno finanziario. Il *favor* temporale può apparire, per certi aspetti contraddittorio. Infatti, per un verso è diretto a mantenere condizioni agevolative per il pensionamento e, conseguenzialmente, a stimolare l'uscita dal mercato del lavoro dei lavoratori anziani. Per altro verso, la previsione di consentire anche ai lavoratori che raggiungono i requisiti per il pensionamento nel 2026 di poter

rinunciare all'accredito della contribuzione posta a loro carico ed ottenere il pagamento della stessa con esenzione Irpef, cristallizzando, peraltro i requisiti già maturati per il pensionamento, stimola, ovviamente in maniera contraddittoria con le altre facilitazioni, il rinvio dell'uscita dal mondo del lavoro.

Proroga del meccanismo premiale per il differimento volontario del pensionamento (art. 1, comma 194)

di Maria Cristina Degoli

Abstract – Il contributo esamina la proroga del meccanismo premiale per il differimento volontario del pensionamento, introdotta dall'art. 1, comma 194, della l. n. 199/2025 in favore dei lavoratori dipendenti – pubblici e privati – che maturino il diritto alla pensione anticipata entro il 31 dicembre 2026 ai sensi dell'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011. La disposizione riconosce ai lavoratori che scelgano di posticipare il collocamento a riposo la corresponsione diretta in busta paga – quale incremento della retribuzione netta – della quota contributiva a loro carico, con conseguente esclusione del relativo accredito ai fini della posizione previdenziale.

Abstract – The paper examines the extension of the incentive scheme for the voluntary deferral of retirement, introduced by Art. 1(194) of Act No. 199/2025 in favour of employed workers – in both the public and private sectors – who become entitled to early retirement by 31 December 2026 pursuant to Art. 24(10) of Decree-Law No. 201/2011, as converted, with amendments, by Act No. 214/2011. The provision grants workers who elect to postpone their retirement the direct payment – as an addition to their net remuneration – of the pension contribution otherwise payable by them, with the consequence that the corresponding amounts are not credited to their pension record.

Sommario: 1. Struttura e funzionamento della rinuncia all'accredito contributivo. – 2. Soggetti beneficiari e presupposti di accesso al meccanismo premiale. – 3. Effetti sui trattamenti pensionistici e procedura di riconoscimento. – 4. Bibliografia.

1. Struttura e funzionamento della rinuncia all'accredito contributivo

L'articolo 1, comma 194, della legge n. 199/2025, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028* (legge di bilancio 2026), ha previsto che «La disposizione di cui all'articolo 1, comma 286, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si applica anche con riferimento ai lavoratori dipendenti che abbiano maturato, entro il 31 dicembre 2026, i requisiti minimi previsti dall'articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214» ([1]).
Con tale disposizione, il legislatore ha prorogato per un ulteriore anno il meccanismo premiale per il differimento volontario del pensionamento in favore degli iscritti alle gestioni previdenziali pubbliche, compresi i lavoratori domestici ([2]), che maturano entro il 31 dicembre 2026 i requisiti per la pensione anticipata ordinaria, pari per l'anno 2026 a 41 anni e 10 mesi per le lavoratrici e 42 anni e 10 mesi per i lavoratori. Si tratta della riconferma di quanto già introdotto dalla legge di bilancio 2025 ([3]), con la sostituzione del comma 286 della legge n. 197/2022. Tuttavia, il mancato rinnovo del trattamento di pensione anticipata flessibile (c.d. "Quota 103") ([4]), da parte della legge n. 199/2025 ha determinato una riduzione della platea dei beneficiari, privando della facoltà di rinuncia all'accredito contributivo i lavoratori che avrebbero maturato i requisiti di accesso ([5]) entro il 31 dicembre 2026.
I lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria (AGO) – o a forme sostitutive ed esclusive della medesima – che abbiano maturato entro il

([1]) Le indicazioni operative per la gestione degli adempimenti previdenziali connessi al meccanismo premiale per il differimento volontario del pensionamento sono contenute nella circ. Inps 16 giugno 2025, n. 102. Con la successiva circ. 25 febbraio 2026, n. 19, l'Istituto ha confermato – a seguito della proroga disposta dall'art. 1, comma 194, della l. n. 199/2025 – la facoltà, per i lavoratori dipendenti del settore privato e pubblico che maturino i requisiti per la pensione anticipata entro il 31 dicembre 2026, di rinunciare all'accredito della quota contributiva a proprio carico, destinata all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.
([2]) P. GREMIGNI, *Legge di bilancio 2026, le novità per pensioni e previdenza*, in *GLav*, 2026, n. 2.
([3]) Cfr. art. 1, comma 161, l. n. 207/2024.
([4]) Cfr. art. 14.1, d.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019, successivamente modificato dall'art. 1, comma 174, della l. n. 207/2024.
([5]) La l. n. 207/2024 attribuiva la facoltà di rinunciare all'accredito contributivo anche agli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima gestite dall'Inps, nonché alla gestione separata, che avrebbero conseguito il diritto alla pensione anticipata flessibile al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni entro il 31 dicembre 2025. Per i soggetti che hanno maturato tali requisiti nell'arco temporale indicato, la pensione anticipata flessibile è determinata integralmente secondo le regole di calcolo del sistema contributivo di cui al d.lgs. n. 180/1997, ivi compresi gli anni maturati nel previgente sistema retributivo, ossia fino al 31 dicembre 1995.

31 dicembre 2026 il diritto alla pensione anticipata e scelgano di proseguire l'attività lavorativa, hanno facoltà di rinunciare all'accredito della quota contributiva a loro carico destinata all'assicurazione generale per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS).
Secondo le informazioni operative contenute nella circolare Inps 16 giugno 2025, n. 102, qualora la rinuncia sia esercitata anteriormente alla prima decorrenza utile della pensione anticipata, l'obbligo di versamento contributivo della quota a carico del lavoratore viene meno a partire da tale decorrenza. Diversamente, qualora la facoltà di rinuncia sia esercitata contestualmente o successivamente alla prima decorrenza utile, l'obbligo cessa dal primo giorno del mese successivo a quello di esercizio della facoltà medesima ([6]).
La facoltà di rinuncia all'accredito contributivo, esercitata dai lavoratori che scelgano di proseguire l'attività lavorativa dipendente produce due effetti principali. In primo luogo, il datore di lavoro è sollevato dall'obbligo di corrispondere la quota contributiva IVS a carico del lavoratore che ha esercitato tale facoltà. Resta fermo, tuttavia, l'obbligo del datore di lavoro di versare la quota IVS a proprio carico, con la conseguenza che la posizione assicurativa del lavoratore continua ad essere alimentata in relazione a quest'ultima quota contributiva. In secondo luogo, gli importi corrispondenti alla quota contributiva IVS a carico del lavoratore sono corrisposti direttamente al lavoratore, unitamente alla retribuzione ([7]). In mancanza dell'espresso esercizio della facoltà di rinuncia, il datore di lavoro sarà tenuto a versare all'Istituto previdenziale la contribuzione nella misura ordinariamente prevista.
L'articolo 1, comma 194, della legge n. 199/2025, nel richiamare la disposizione di cui all'articolo 1, comma 286, della legge n. 197/2022, come modificato dalla precedente legge di bilancio 2025, ha altresì esteso l'esenzione fiscale ([8]) alla somma corrisposta direttamente al lavoratore unitamente alla retribuzione, derivante dall'esercizio da parte del lavoratore della facoltà di rinuncia all'accredito contributivo per il periodo successivo alla prima decorrenza utile della pensione anticipata. Ne segue che la quota di contribuzione corrisposta direttamente al lavoratore è esente da imposizione fiscale e non concorre alla formazione del

([6]) Cfr. art. 1, comma 3, d.m. MLPS 21 marzo 2023.
([7]) Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.
([8]) Cfr. art. 1, comma 161, l. n. 207/2024, nella parte in cui ha altresì previsto che all'incentivo al posticipo del pensionamento si applica l'art. 51, comma 2, lett. *i-bis*, del d.P.R. n. 917/1986 (TUIR), in base al quale non concorre a formare il reddito di lavoro dipendente, imponibile ai fini fiscali, le quote di retribuzione derivanti dal c.d. "bonus Giorgetti". L'Istituto previdenziale ha precisato che il regime di non imponibilità si applica anche ai lavoratori dipendenti iscritti alle forme esclusive dell'AGO; cfr. circ. Inps n. 102/2025. cit.

reddito imponibile Irpef, determinando così, in capo al lavoratore, un incremento netto della retribuzione percepita ([9]).
La rinuncia produce effetto esclusivamente in relazione ai contributi pensionistici dovuti per i periodi di lavoro successivi alla prima decorrenza utile della pensione anticipata, qualora la domanda sia presentata anteriormente a tale data; ovvero, dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda, ove questa sia inoltrata contestualmente o successivamente alla prima decorrenza utile.
In base alle indicazioni operative contenute nella circolare Inps n. 102/2025, la facoltà di rinuncia può essere esercitata dal lavoratore dipendente una sola volta nel corso della vita lavorativa. Inoltre, tale facoltà può essere esercitata fino 1) al conseguimento di una pensione diretta ([10]), 2) al raggiungimento del requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia, nel caso di contribuzione accreditata in due o più gestioni previdenziali, o 3) al compimento dell'età pensionabile più favorevole prevista dalla gestione pensionistica di appartenenza, nelle ipotesi in cui la contribuzione sia presente in un'unica gestione.
La facoltà di rinuncia all'accredito contributivo, infine, ha effetto in relazione 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. Nelle ipotesi di variazione del datore di lavoro, la circolare Inps n. 102/2025 precisa che l'Istituto applica automaticamente la scelta al nuovo rapporto di lavoro ([11]).
Sul piano temporale, invece, l'accredito in busta paga dell'incentivo collegato al posticipo del pensionamento cessa di essere erogato dal primo giorno del mese successivo all'esercizio della revoca ([12]) della facoltà di rinuncia ([13]), ovvero al

([9]) 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 solo datore di lavoro. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.
([10]) L'unica eccezione è riconosciuta nell'assegno di invalidità, di cui alla l. n. 222/1984; cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.
([11]) Cfr. art. 2, comma 5, d.m. 21 marzo 2023.
([12]) Poiché la facoltà di rinuncia all'accredito contributivo può essere esercitata una sola volta nel corso della vita lavorativa, ne consegue che anche il diritto di revoca di tale facoltà sia esercitabile una sola volta nel corso della vita lavorativa. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.
([13]) Cfr. art. 1, comma 6, d.m. 21 marzo 2023.

raggiungimento del requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia o al conseguimento di una pensione diretta ([14]).

2. Soggetti beneficiari e presupposti di accesso al meccanismo premiale

Con la circolare 25 febbraio 2026, n. 19, l'Istituto previdenziale ha precisato che possono accedere all'incentivo introdotto inizialmente dall'articolo 1, comma 161, della legge n. 207/2024, poi esteso dalla legge di bilancio 2026, con l'articolo 1, comma 194, i lavoratori dipendenti ([15]) iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria (AGO), o alle forme sostitutive ed esclusive della medesima che: 1) entro il 31 dicembre 2025, abbiano maturato i requisiti minimi per il diritto alla pensione anticipata flessibile di cui all'articolo 14.1 del decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019, (c.d. "Quota 103") ([16]), vale a dire un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva minima di 41 anni; 2) entro il 31 dicembre 2026 maturino i requisiti minimi previsti per l'accesso alla pensione anticipata di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011. In altri termini, i soggetti che intendano esercitare la facoltà di rinuncia all'accredito contributivo della quota IVS, posta a loro carico ed a favore della propria posizione previdenziale devono poter vantare entro il 31 dicembre 2026, almeno 41 anni e 10 mesi di anzianità contributiva, per le donne, o 42 anni e 10 mesi di contribuzione, per gli uomini. Inoltre, le indicazioni per la gestione degli adempimenti previdenziali connessi all'esonero chiariscono che i richiedenti non devono essere titolari di pensione diretta – con l'unica eccezione per l'assegno di invalidità – a carico, anche pro-quota delle gestioni previdenziali pubbliche, né aver conseguito il requisito anagrafico richiesto per l'accesso al diritto a pensione di vecchiaia ([17]) nel caso di contribuzione accreditata in due o più gestioni previdenziali, ovvero l'età anagrafica inferiore richiesta per la pensione di vecchiaia ai

([14]) Più precisamente, ci si riferisce: al 1) raggiungimento del requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia ai sensi dell'art. 24, comma 6, del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, nel caso di contribuzione accreditata in 2 o più gestioni previdenziali, o dell'età anagrafica inferiore richiesta per la pensione di vecchiaia ai sensi di disposizioni più favorevoli, nelle ipotesi in cui la contribuzione sia presente in un'unica gestione; 2) conseguimento di una pensione diretta, ad eccezione dell'assegno di invalidità.
([15]) L'Istituto previdenziale ha chiarito che non influisce sulla possibilità di esercitare la facoltà di rinuncia all'accredito contributivo la circostanza che il datore di lavoro titolare del rapporto subordinato assuma o meno la natura di imprenditore. Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.
([16]) Come successivamente modificato dall'art. 1, comma 174, della l. n. 207/2024.
([17]) Cfr. art. 24, comma 6, d.l. n. 211/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

sensi delle disposizioni di legge più favorevoli, nelle ipotesi in cui sia presente contribuzione in un'unica gestione.
Con riguardo alla decorrenza degli effetti, il venir meno dell'obbligo al versamento contributivo da parte del datore di lavoro della quota IVS decorre: 1) a partire dalla prima decorrenza utile della pensione anticipata in caso di presentazione della domanda in data antecedente alla prima decorrenza utile; 2) dal primo giorno del mese successivo a quello di esercizio della facoltà di rinuncia qualora la domanda sia stata presentata contestualmente o successivamente alla prima decorrenza utile della pensione anticipata.
L'accesso anticipato alla pensione prevede una finestra temporale di 3 mesi dalla data di maturazione del requisito contributivo di 41 anni e 10 mesi per le donne, e 42 anni e 10 mesi per gli uomini.

3. Effetti sui trattamenti pensionistici e procedura di riconoscimento

Ai fini pensionistici, l'abbattimento totale della quota di contribuzione IVS dovuta dal lavoratore ([18]), compreso l'eventuale contributo aggiuntivo ([19]), che viene corrisposto interamente al lavoratore unitamente alla retribuzione in virtù del proseguimento della prestazione di lavoro subordinata, non modifica la determinazione dell'importo delle quote di pensione calcolate con il sistema retributivo. Queste ultime, infatti, 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 di quiescenza.
Diversamente, con riguardo alla quota di pensione contributiva, l'esonero produce effetti sul montante contributivo individuale, applicando alla base imponibile, per i periodi interessati dal meccanismo premiale, l'aliquota di computo nella sola percentuale prevista a carico del datore di lavoro, con conseguente riduzione dell'aliquota di finanziamento per i medesimi periodi.
Il meccanismo premiale per il differimento volontario del pensionamento si sostanzia nel mancato versamento della quota IVS a carico del lavoratore, compreso l'eventuale contributo aggiuntivo IVS, e nell'erogazione dei corrispondenti importi direttamente al lavoratore, unitamente alla retribuzione. L'agevolazione economica in commento risulta applicabile, da un lato, contestualmente alle misure che operano sulla contribuzione dovuta dal datore di lavoro, previste dalla legislazione vigente; dall'altro, non è strutturalmente incompatibile con eventuali

([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]) Cfr. circ. Inps n. 102/2025, cit.

esoneri dal versamento della quota di contribuzione a carico del lavoratore, in quanto il mancato versamento della quota IVS esclude l'applicabilità di agevolazioni su tale quota. Conseguentemente, nelle diverse ipotesi in cui, per il rapporto di lavoro, sia già previsto un abbattimento totale o parziale della quota di contribuzione a carico del lavoratore, il meccanismo premiale non può trovare applicazione.

Con riferimento alla procedura di riconoscimento dell'esonero contributivo, la circolare Inps n. 102/2025 stabilisce che il lavoratore interessato ad avvalersi del meccanismo premiale debba darne comunicazione ([20]) all'Istituto previdenziale, il quale procederà alla verifica dei requisiti di spettanza dell'agevolazione.

Dopo aver ricevuto la domanda di riconoscimento, l'Istituto previdenziale verifica il raggiungimento da parte del lavoratore dei requisiti minimi per l'accesso al trattamento di pensione anticipata. Entro 30 giorni dalla presentazione della relativa richiesta, o dalla data di acquisizione dell'eventuale documentazione integrativa necessaria, l'Inps comunica al lavoratore l'esito della domanda e al datore di lavoro l'accoglimento della stessa. Solo in seguito a quest'ultima comunicazione, il datore di lavoro potrà procedere con gli adempimenti a suo carico: 1) non effettuare il versamento della quota di contribuzione a carico del lavoratore; 2) procedere all'eventuale recupero, a conguaglio, delle contribuzioni pensionistiche già versate. Le somme non versate all'Istituto previdenziale saranno corrisposte direttamente al lavoratore unitamente alla retribuzione netta spettante per la prestazione lavorativa.

Sul piano economico, i primi commentatori ([21]) hanno tentato di quantificare la convenienza del meccanismo in commento prendendo a riferimento lavoratori con diverse fasce di reddito ([22]). I risultati indicano che, a prescindere dall'entità

([20]) Cfr. art. 2, d.m. 21 marzo 2023; mess. Inps 5 marzo 2025, n. 799; il documento contenente l'elenco dei canali messi a disposizione dall'Istituto previdenziale per procedere all'invio dell'istanza. Più precisamente, il documento fa riferimento: 1) al sito internet istituzionale Inps; 2) ai servizi telematici offerti dagli istituti di patronato; 3) al contact center multicanale.

([21]) P. GREMIGNI, *Le pensioni nella legge di bilancio 2025*, in *GLav*, 2025, n. 1; C. TESTUZZA, *Previdenza/Come andare in pensione nel 2025*, in *www.ilsole24ore.com*, 7 gennaio 2025; sia consentito richiamare M.C. DEGOLI, *Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II, 2025. Tra i commentatori più recenti A. CHIARALUCE, *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, 2026, n. 3; M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, ivi; C. PINNA, C. SERLUCA, *Busta paga più alta se si rinvia la pensione anticipata*, in *Il Sole 24 Ore – Gli Speciali*, 13 gennaio 2026, *Pensioni. Guida facile 2026*.

([22]) C. PINNA, C. SERLUCA, *op. cit.* Gli AA., calcolando la convenienza applicativa del meccanismo premiale nell'ipotesi di 3 lavoratori che abbiano maturato i requisiti pensionistici entro il 31 dicembre 2025, illustrano che già con riferimento a un lavoratore con retribuzione annua lorda pari a 28.000 euro e un'aliquota marginale Irpef del 23%, un differimento del pensionamento di

della retribuzione, il beneficio immediato derivante dalla percezione della quota contributiva netta – in luogo del suo accredito ai fini previdenziali – risulta economicamente apprezzabile nel breve periodo, pur a fronte di una riduzione della futura prestazione pensionistica contributiva. La convenienza del meccanismo dipende pertanto dall'orizzonte temporale considerato e della propensione individuale del lavoratore a privilegiare il beneficio immediato rispetto all'integrazione del trattamento pensionistico futuro.

4. Bibliografia

CHIARALUCE A. (2026), *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, n. 3, pp. 181-185

DEGOLI M.C. (2025), *Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

GREMIGNI P. (2025), *Le pensioni nella legge di bilancio 2025*, in *GLav*, n. 1, pp. 42-49

GREMIGNI P. (2026), *Legge di bilancio 2026, le novità per pensioni e previdenza*, in *GLav*, n. 2, pp. 50-56

PINNA C., SERLUCA C. (2026), *Busta paga più alta se si rinvia la pensione anticipata*, in *Il Sole 24 Ore – Gli Speciali*, 13 gennaio, *Pensioni. Guida facile 2026*, pp. 37-38

TESTUZZA C. (2025), *Previdenza/Come andare in pensione nel 2025*, in *www.ilsole24ore.com*, 7 gennaio

5 anni comporterebbe una riduzione della pensione annua netta pari a 556 euro, a fronte di un beneficio netto sulla retribuzione lorda annua pari al 10,78%.

La soppressione del meccanismo di cumulo tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare ai fini del raggiungimento dell'importo soglia (art. 1, comma 195)

di Maria Cristina Degoli

Abstract – Il contributo esamina le modifiche apportate dall'art. 1, comma 195, della l. n. 199/2025 all'art. 24 del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011. L'intervento legislativo, attraverso l'abrogazione del comma 7-*bis* e la soppressione dell'ultimo periodo del comma 11, ha eliminato la possibilità per i lavoratori iscritti ad un Fondo di previdenza complementare di computare la rendita mensile figurativa del capitale ivi accumulato all'ammontare della prima rata di pensione pubblica. È stata abrogata, ancor prima della sua attuazione, l'opzione integrativa utile al raggiungimento delle soglie minime di importo previste dalla legge per accedere alle pensioni di vecchiaia e anticipata.

Abstract – The paper examines the amendments introduced by Art. 1(195) of Act No. 199/2025 to Art. 24 of Decree-Law No. 201/2011, converted, with amendments, by Act No. 214/2011. The legislative reform, through the repeal of § 7-*bis* and the deletion of the final sentence of § 11, eliminates the possibility for workers enrolled in a supplementary pension fund to include, in the amount of the first instalment of their public pension, the notional monthly annuity corresponding to the capital accumulated in that fund. In doing so, the legislature has removed, before it could even be implemented, the integrative option that would have enabled workers to reach the statutory minimum benefit thresholds required to qualify for old-age and early retirement pensions.

Sommario: 1. Sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale: il ruolo della previdenza complementare di secondo pilastro. – 2. Abrogazione dell'opzione di cumulo ai fini del raggiungimento dell'importo soglia. – 3. Considerazioni finali. – 4. Bibliografia.

1. Sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale: il ruolo della previdenza complementare di secondo pilastro

Nel supplemento ordinario n. 42/L della *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre 2025, n. 301, è stata pubblicata la legge n. 199/2025, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028* (legge di bilancio 2026).

Anche quest'anno, non si rilevano modifiche strutturali al sistema pensionistico obbligatorio ([1]): i canali ordinari di accesso al pensionamento di vecchiaia e anticipato rimangono gli stessi del 2025. Ciò nonostante, «il bollettino pensionistico per gli assicurati non può dirsi positivo e l'incertezza per le prospettive non è molto tranquillizzante» ([2]). L'età di pensionamento, infatti, aumenterà di un mese nel 2027, fino a raggiungere complessivamente 3 mesi nel 2028, in virtù dell'applicazione dell'aumento della speranza di vita ([3]). Pertanto, unitamente alla mancata proroga di "Opzione donna" e all'abolizione di "Quota 103", l'intervento legislativo non riserva grandi "scossoni" al primo pilastro previdenziale.

La previdenza complementare è stata, invece, interessata da numerose misure di intervento che – a giudizio di chi scrive – perseguono l'obiettivo di incrementare in modo pressoché coattivo l'adesione dei lavoratori alle forme previdenziali a capitalizzazione, compensando così i risultati insoddisfacenti delle campagne promozionali condotte nel ventennio precedente.

D'altronde, la preoccupazione del Governo «di non avere le risorse sufficienti per pagare le pensioni dal 2030 in poi» ([4]) richiede la messa in opera di azioni funzionali al consolidamento del sistema di secondo pilastro previdenziale. Sebbene il legislatore non lo abbia espressamente enunciato, l'obiettivo sotteso alla scelta operata con la legge di bilancio 2026 sembra essere quello di consentire – agli assicurati con maggiori capacità economiche – al termine della carriera lavorativa, di disporre di una somma sulla quale poter fare affidamento per mitigare

([1]) G. CAZZOLA, *I dubbi rimasti dopo le mosse sulla previdenza complementare*, in *www.ilsussidiario.net*, 6 gennaio 2026.

([2]) P. GREMIGNI, *Legge di bilancio 2026, le novità per pensioni e previdenza*, in *GLav*, 2026, n. 2.

([3]) MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 26, Nota di aggiornamento, 2025, p. 1 ss. L'età legale per accedere alla pensione di vecchiaia sarà pari a 67 anni ed un mese, da aggiungersi a 20 anni di anzianità contributiva nel 2027 e 67 anni e 3 mesi, sempre da sommarsi al ventennio contributivo, nel 2028.

([4]) P. GREMIGNI, *op. cit.*, p. 53. L'A. sostiene che questa è la motivazione alla base della soppressione dell'opzione integrativa per il raggiungimento dell'importo soglia di accesso al trattamento di quiescenza.

la riduzione del tasso di sostituzione, contribuendo così a riequilibrare il rapporto tra l'importo del primo assegno pensionistico e l'ultima retribuzione ([5]).
Tra le più importanti modifiche introdotte dalla legge n. 199/2025 vi è sicuramente il passaggio al regime del silenzio assenso per i lavoratori neoassunti del settore privato, dal primo luglio 2026. La modifica dei tempi di adesione ([6]) alla previdenza complementare prevede che il lavoratore aderisca automaticamente a questa forma previdenziale se, nel termine di 60 giorni dall'assunzione, non abbia scelto di 1) mantenere il trattamento di fine rapporto (TFR) in azienda ovvero 2) conferire l'intero importo TFR maturando ad un'altra forma di previdenza complementare dallo stesso liberamente scelta ([7]).
La manovra interviene anche sui limiti di agevolazione fiscale per incoraggiare i versamenti volontari. A decorrere dal periodo di imposta 2026, il limite di deducibilità fiscale per i contributi versati alla previdenza complementare è innalzato a 5.300 euro. Questa modifica incide anche sulla deducibilità "maggiorata" ([8]) prevista per i lavoratori di prima occupazione successivi al primo gennaio 2007; se nei primi 5 anni di iscrizione al fondo essi non hanno utilizzato tutto il *plafond* consentito, è possibile recuperare la quota inutilizzata nei successivi 20 anni, innalzando del 50% il limite di deducibilità ([9]).
Nel tentativo di aumentare l'attrattività dei fondi pensione, la legge di bilancio 2026 è intervenuta sugli articoli del decreto legislativo n. 252/2005 che regolano l'erogazione delle prestazioni prevedendo un più ampio ventaglio di scelta circa le modalità di erogazione del montante maturando. Al raggiungimento dei requisiti per ottenere la prestazione pensionistica, il montante maturato può essere percepito in capitale o rendita. Qualora la scelta ricada sul prelievo in capitale, la somma può raggiungere il massimo del 60% del montante finale accumulato ([10]). Diversamente, in caso di rendita, alle modalità c.d. standard se ne aggiungono di nuove, direttamente gestite dalle forme pensionistiche. In particolare, la legge n.

([5]) G. CAZZOLA, *Le pensioni che oggi sono pari al l'81,5% dell'ultima retribuzione scenderanno al 64,8% nel 2060: è ora di aprire gli occhi*, in *www.firstonline.info*, 16 febbraio 2026.
([6]) Cfr. art. 1, comma 204, lett. *c*, l. n. 199/2025, che introduce all'art. 8 del d.lgs. n. 252/2005, dopo il comma 7, i nuovi commi da 7-*bis* a 7-*quinquies*.
([7]) G. BONATI, *Previdenza complementare e Tfr: le novità dalla legge di bilancio 2026*, in *GLav*, 2026, n. 2. Le prime modifiche amministrative concernenti l'attuazione delle nuove disposizioni in materia di TFR sono contenute nella circ. Inps 5 gennaio 2026, n. 12. Si veda anche M. MAGNANI, *TFR e previdenza complementare: considerazioni sulle novità 2026*, in *GLav*, 2026, n. 6; G. ROCCO, *Previdenza complementare: nuove regole*, in *DPL*, 2026, n. 3; M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, ivi.
([8]) M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 12.
([9]) Cfr. art. 8, comma 6, d.lgs. n. 252/2005, così come modificato dall'art. 1, comma 201, lett. *a*, n. 2, della l. n. 199/2025.
([10]) Cfr. art. 11, comma 3, d.lgs. n. 252/2005, così come modificato dall'art. 1, comma 201, lett. *b*, n. 2, della l. n. 199/2025.

199/2025 ha previsto l'introduzione 2) della rendita a durata definita ([11]), 2) dei prelievi liberamente determinabili ([12]) e 3) dell'erogazione frazionata del montante accumulato per un periodo di 5 anni ([13]).
Infine, la soppressione, nell'ultimo periodo del sesto comma dell'articolo 14, decreto legislativo n. 252/2005, delle parole «nei limiti e secondo le modalità stabilite dai contratti o accordi collettivi, anche aziendali» ([14]), consente oggi al lavoratore che decida di traferire la propria posizione individuale dal fondo negoziale ad un fondo aperto, o ad un piano individuale pensionistico (PIP), di chiedere al datore di lavoro di versare al nuovo fondo individuato la percentuale di contribuzione a suo carico.
Considerate nel loro complesso, le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2026 delineano una strategia legislativa organica, volta a rafforzare strutturalmente la previdenza complementare di secondo pilastro quale presidio irrinunciabile per la tenuta finanziaria del sistema previdenziale nel medio-lungo termine.

2. Abrogazione dell'opzione di cumulo ai fini del raggiungimento dell'importo soglia

L'articolo 1, comma 195, della legge n. 199/2025 ha abrogato il comma 7-*bis* dell'articolo 24, decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011. Tale disposizione – introdotta solo nel 2025 – aveva riconosciuto ai lavoratori la facoltà di computare, in via figurativa, le somme mensilmente maturate a titolo di rendita presso un Fondo di previdenza complementare ai fini del raggiungimento dell'importo soglia minimo richiesto ([15]) per l'accesso alla pensione di vecchiaia e quella anticipata contributiva.

([11]) Questa modalità di erogazione consente all'aderente di ricevere un importo annuo per un periodo che viene determinato al momento della scelta di questa modalità. Il limite temporale è individuato dividendo il montante accumulato per il numero di anni di vita attesa residua, calcolato sulla base delle tavole Istat.
([12]) Cfr. art. 11, comma 3-*quater*, d.lgs. n. 252/2005, così come modificato dall'art. 1, comma 201, lett. *b*, n. 2, della l. n. 199/2025. Si tratta della possibilità di riscuotere la parte delle rate maturate e non ancora prelevate della rendita a durata definita.
([13]) Cfr. art. 11, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 252/2005, così come modificato dall'art. 1, comma 201, lett. *b*, n. 2, della l. n. 199/2025.
([14]) Comma così modificato dall'art. 1, comma 201, lett. *c*, della l. n. 199/2025.
([15]) P. GREMIGNI, *op. cit.* L'A. ricorda che il raggiungimento dell'importo soglia deve essere accompagnato dal contestuale conseguimento dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva richiesta dalla legge.

La legge di bilancio 2026, dunque, cancella con un colpo di spugna una tra le più rilevanti novità apportate dalla legge n. 207/2024 ([16]).
Di quella che era apparsa agli occhi dei commentatori una scelta legislativa "audace" ([17]), nonostante i dubbi e le difficoltà applicative ([18]) manifestate nei confronti di una formale apertura del sistema previdenziale pubblico a quello della previdenza privata, non rimane che la prospettiva teorica di uno strumento che non ha trovato modo di essere applicato.
La mancata emanazione dell'atteso decreto interministeriale ([19]) è dovuta, presumibilmente, alle difficoltà incontrate dal legislatore nel dare attuazione ad un complesso meccanismo operativo in grado – da un lato – di garantire il rispetto della prerogativa obbligatoria del primo pilastro e quella dell'adesione volontaria riservata al secondo e – dall'altro – di agevolare il loro utilizzo combinato per colmare il divario tra il livello della pensione obbligatoria e il valore minimo richiesto per l'accesso al trattamento.
Pertanto, l'abolizione del comma 7-*bis* dell'articolo 24, decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, ha eliminato la possibilità ([20]) per i lavoratori integralmente contributivi, ossia coloro che possono far valere il primo accredito a decorrere dal primo gennaio 1996, di richiedere anche il computo del valore teorico di una o più rendite erogate da forme di previdenza complementare cui essi avessero aderito, ai fini del conseguimento dell'importo soglia mensile dell'assegno sociale previsto per l'accesso alla pensione di vecchiaia. Inoltre, la soppressione dell'ultimo periodo del comma 11 dell'articolo 24, decreto-legge n. 211/2011, travolge la necessità, per l'assicurato che decida di sommare l'ammontare mensile della prima rata di pensione base e il valore teorico delle prestazioni di rendita della previdenza complementare, di

([16]) Tra i primissimi commentatori P. GREMIGNI, *op. cit.*; A. CHIARALUCE, *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, 2026, n. 3.
([17]) Si consenta il rinvio a M.C. DEGOLI, *Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II, p. 365.
([18]) P. SANDULLI, *Prime riflessioni sul secondo welfare nella legge di bilancio 2025*, in *www.mefop.it*, 13 gennaio 2025.
([19]) Cfr. art. 1, comma 182, l. n. 207/2024.
([20]) Cfr. circ. Inps 25 febbraio 2026, n. 19. L'Istituto previdenziale precisa che l'abrogato comma 7-*bis* non è applicabile neanche nei casi in cui l'assicurato abbia già fatto richiesta, nella domanda di pensione, di avvalersi della possibilità di computare, ai soli fini del conseguimento dell'importo soglia mensile dell'assegno sociale previsto per l'accesso alle menzionate prestazioni, anche il valore teorico di una o più rendite erogate da forme di previdenza complementare per raggiungere l'importo soglia richiesto per l'accesso alla pensione anticipata o alla pensione di vecchiaia nel sistema contributivo.

raggiungere il requisito contributivo effettivo di 25 anni ([21]), anziché quello ventennale per l'accesso "ordinario" alla pensione anticipata.
L'intervento, così come è stato elaborato dal legislatore, fa venire meno la prima elaborazione – seppur teorica – di uno strumento di raccordo funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, concepito per ampliare gli spazi di flessibilità in uscita per i lavoratori caratterizzati da carriere contributive discontinue, ma titolari di un significativo montante nel secondo pilastro. Questa decisione – pur coerente con la logica complessiva della manovra, che segna l'abbandono delle forme "speciali" di accesso anticipato alla pensione – assume un inequivoco significato di chiusura rispetto alla prospettiva del cumulo tra i due pilastri, sancendo il ripristino dell'originaria funzione integrativa del reddito pensionistico riservata alla previdenza complementare.

3. Considerazioni finali

Da un profilo sistematico, l'abrogazione dell'opzione integrativa operata dall'articolo 1, comma 195, della legge n. 199/2025 rappresenta un deciso passo indietro rispetto alla strategia di integrazione dei due pilastri del sistema pensionistico. A poco più di 12 mesi dall'introduzione di un meccanismo in grado di far dialogare previdenza obbligatoria e previdenza complementare – consentendo di sommare alla prestazione pubblica la rendita del fondo pensione ai fini del raggiungimento dell'importo soglia per l'accesso alla pensione di vecchiaia e a quella anticipata contributiva – si è tornati all'architettura originale. Da un lato, il sistema pubblico torna a verificare autonomamente il requisito dell'importo minimo sulla base della sola prestazione obbligatoria; dall'altro, la previdenza complementare è ricondotta alla sua funzione tipica di integrazione del trattamento pensionistico, senza più assolvere al ruolo strumentale di accesso alla prestazione di vecchiaia che le era stato attribuito.
Sebbene sul piano della policy, come osservato dalla dottrina ([22]), la soppressione degli strumenti di pensionamento anticipato più onerosi ([23]) per le casse pubbliche risponda alla volontà di rientrare dalla procedura di infrazione UE ([24]) per

([21]) Cfr. art. 1, comma 183, l. n. 207/2024. Il legislatore aveva programmato – con decorrenza 2030 – un ulteriore incremento di 5 anni dell'anzianità contributiva effettiva, per un totale di 30 anni di contribuzione.
([22]) M. JESSOULA, *"Boulevard of broken dreams": le pensioni nella legge di Bilancio 2026*, in *Politiche Sociali*, 2026, n. 1.
([23]) Il riferimento è all'eliminazione di "Opzione donna" e di "Quota 103".
([24]) Cfr. decisione del Consiglio dell'Unione europea del 26 luglio 2024, n. 2124, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia, adottata ai sensi dell'art. 126, § 6, TFUE, e raccomandazione

deficit eccessivo, l'abrogazione dell'opzione integrativa rivela, in filigrana, la vera direzione della strategia legislativa: non il coordinamento strutturale dei due pilastri, bensì il trasferimento del peso della sostenibilità finanziaria sul secondo pilastro, di cui si intende incrementare forzosamente l'adesione per compensare i bassi assegni pensionistici che attendono le future generazioni di lavoratori. Con questa scelta, non solo si torna al passato, ma si rinuncia definitivamente alla prospettiva di avviare una progressiva ristrutturazione dell'architettura pensionistica verso un sistema duale capace di operare in modo coordinato.
In questo modo, le criticità strutturali del sistema – «lungo le dimensioni dell'adeguatezza e dell'equità» ([25]) del trattamento di quiescenza – rimangono integralmente irrisolte. I lavoratori che hanno subito, o continuano a subire, carriere frammentate, bassi salari, discontinuità contributiva e un mercato del lavoro strutturalmente flessibile difficilmente disporranno delle risorse necessarie per aderire alla previdenza complementare e accumulare un montante adeguato. Il legislatore sembra aver optato per la soluzione più conveniente sul piano della sostenibilità del sistema – ritardare l'accesso alla quiescenza e prolungare la vita attiva degli assicurati – senza tuttavia affrontare il nodo di fondo: garantire un'adeguata protezione previdenziale anche a chi, per ragioni economiche, non è nelle condizioni di alimentare un fondo pensione. Il sistema previdenziale, in definitiva, non riesce ancora a fornire risposte strutturali adeguate a chi si trova ai margini della capacità contributiva.

4. Bibliografia

BONATI G. (2026), *Previdenza complementare e Tfr: le novità dalla legge di bilancio 2026*, in *GLav*, n. 2, pp. 17-23

CAZZOLA G. (2026), *I dubbi rimasti dopo le mosse sulla previdenza complementare*, in *www.ilsussidiario.net*, 6 gennaio

del Consiglio del 26 luglio 2024, volta a porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo in Italia, ai sensi dell'art. 126, § 7, TFUE.

([25]) M. JESSOULA, *op. cit.* L'A. analizzando il problema dell'adeguatezza e dell'equità tanto nelle condizioni di accesso alla pensione, quanto all'importo dell'assegno pensionistico, fa riferimento al "trilemma dell'adeguatezza" ed al "trilemma della sostenibilità". Con queste espressioni l'A. si riferisce alla necessità di combinare tra loro, nel "trilemma dell'adeguatezza", «i) pensioni adeguate per i lavoratori; ii) efficace protezione contro la povertà per i pensionati con pochi (o nessun) versamenti contributivi, a iii) età di pensionamento "congrue". Parallelamente, il "trilemma della sostenibilità" richiede di bilanciare i) sostenibilità economico-finanziaria, ii) sostenibilità sociale, iii) sostenibilità politica» (p. 163).

CAZZOLA G. (2026), *Le pensioni che oggi sono pari al l'81,5% dell'ultima retribuzione scenderanno al 64,8% nel 2060: è ora di aprire gli occhi*, in *www.firstonline.info*, 16 febbraio

CHIARALUCE A. (2026), *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, n. 3, pp. 181-185

DEGOLI M.C. (2025), *Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

GREMIGNI P. (2026), *Legge di bilancio 2026, le novità per pensioni e previdenza*, in *GLav*, n. 2, pp. 50-56

JESSOULA M. (2026), *"Boulevard of broken dreams": le pensioni nella legge di Bilancio 2026*, in *Politiche Sociali*, n. 1, pp. 161-166

MAGNANI M. (2026), *TFR e previdenza complementare: considerazioni sulle novità 2026*, in *GLav*, n. 6, pp. 9-16

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2025), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 26, Nota di aggiornamento

ROCCO G. (2026), *Previdenza complementare: nuove regole*, in *DPL*, n. 3, pp. 194-198

SANDULLI P. (2025), *Prime riflessioni sul secondo welfare nella legge di bilancio 2025*, in *www.mefop.it*, 13 gennaio

Rendita vitalizia e omesso versamento dei contributi (art. 1, comma 196)

di Giovanna Pistore

Abstract – Il contributo analizza la disposizione di cui all'art. 1, comma 196, della l. n. 199/2025, circa le tariffe emanate per la costituzione di rendita vitalizia. L'istituto risulta recentemente inciso da rilevanti novità normative e giurisprudenziali, che inducono ad interrogarsi sulla tutela della posizione contributiva del lavoratore.

Abstract – The paper examines the provision set out in Art. 1(196) of Law no. 199/2025, concerning the tariffs issued for the establishment of a life annuity. The institution has recently been affected by significant legislative and judicial developments, which prompt a reconsideration of the worker's contributory position and of the safeguards afforded to it.

Sommario: 1. Le novità in materia di rendita vitalizia *ex* articolo 13, legge n. 1338/1962. – 2. Le azioni dell'assicurato a tutela della posizione contributiva. – 3. Distonie e interrogativi. – 4. Bibliografia.

1. Le novità in materia di rendita vitalizia *ex* articolo 13, legge n. 1338/1962

L'articolo 1, comma 196, della legge n. 199/2025 prevede l'adeguamento delle tariffe emanate per l'applicazione dell'articolo 13 della legge n. 1338/1962, sulla base di coefficienti attuariali aggiornati, mediante un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, ovverosia entro il 1° aprile 2026.

La norma dunque integra il disposto dell'articolo 13 della legge n. 1338/1962, che contempla le ipotesi in cui è possibile costituire la rendita vitalizia a fronte della prescrizione dei contributi non versati. Previsione, quella dell'articolo 13,

che a sua volta è stata recentemente incisa da una novella legislativa. L'articolo 30 della legge n. 203/2024 ha inserito nel corpo della disposizione un settimo comma, a mente del quale «il lavoratore, decorso il termine di prescrizione per l'esercizio delle facoltà di cui al primo e al quinto comma, fermo restando l'onere della prova previsto dal medesimo quinto comma, può chiedere all'Istituto nazionale della previdenza sociale la costituzione della rendita vitalizia con onere interamente a proprio carico, calcolato ai sensi del sesto comma».
Pertanto, l'assetto attuale dell'articolo 13 della legge n. 1338/1962 articola quattro domande differenti. Ovverosia: a) quella azionata dal datore volta alla costituzione della rendita (articolo 13, primo e quarto comma); b) quella azionata dal lavoratore per costringere il datore a costituire la rendita vitalizia (articolo 13, quinto comma, prima parte); c) quella del lavoratore che sostituendosi al datore chiede all'Inps la costituzione della rendita in via surrogatoria (articolo 13, quinto comma, seconda parte); d) quella proposta dal lavoratore per costituire la rendita vitalizia a proprio carico, una volta che siano spirati i termini di prescrizione per esercitare le restanti azioni (articolo 13, settimo comma). Per poter essere ammessi alla costituzione della rendita, è necessario esibire all'Inps documenti di data certa, dai quali possano evincersi la effettiva esistenza e la durata del rapporto di lavoro, nonché la misura della retribuzione corrisposta.
La relativa riserva matematica dà luogo all'attribuzione a favore dell'interessato di contributi base corrispondenti, per valore e numero, a quelli considerati ai fini del calcolo della rendita (articolo 13, secondo comma, legge n. 1338/1962). La rendita integra con effetto immediato la pensione già in essere; in caso contrario i contributi sono valutati a tutti gli effetti ai fini della assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (articolo 13, terzo comma, legge n. 1338/1962).
Quanto ai criteri di calcolo, allo stato il decreto ministeriale previsto dall'articolo 1, comma 196, della legge n. 199/2025 non risulta ancora adottato. Attualmente, dunque, la somma dovuta viene quantificata applicando il criterio della riserva matematica, fondato su calcoli attuariali. Si considera l'importo del trattamento che l'assicurato avrebbe percepito qualora i contributi fossero stati regolarmente versati, unitamente alla sua età; da tali elementi si predetermina la rendita e, per derivazione, la provvista necessaria alla sua costituzione, che l'Inps riceve in modo analogo a un assicuratore privato. Il meccanismo opera, pertanto, attraverso una proiezione *ex post*, in evidente differenza rispetto alle ipotesi di omissione o evasione contributiva relative a contributi non prescritti, nelle quali le somme dovute vengono calcolate sulla base delle retribuzioni corrisposte e delle aliquote vigenti nel periodo di riferimento, oltre all'applicazione delle relative sanzioni. In mancanza del decreto ministeriale, si continua a fare riferimento ai criteri di calcolo previsti in tema di riscatto del corso di studi dall'articolo 2 del

decreto legislativo n. 184/1997, come indicato dalla circolare Inps n. 78/2019 ([1]). L'onere viene determinato secondo le norme che regolano la liquidazione della pensione con il sistema retributivo o con quello contributivo, in relazione alla collocazione temporale dei periodi oggetto di riscatto, anche ai fini del computo delle anzianità previste dall'articolo 1, commi 12 e 13, della legge n. 335/1995. Per i periodi ricadenti nel sistema retributivo, la somma viene quantificata mediante la riserva matematica, calcolata sulla base della retribuzione effettiva o convenzionale riferita al periodo per il quale si procede alla costituzione della rendita vitalizia. Per i periodi che, invece, darebbero luogo a una quota di pensione determinata con il sistema contributivo, l'onere è stabilito applicando l'aliquota contributiva vigente alla data di presentazione della domanda di riscatto, nella misura prevista per la contribuzione obbligatoria dovuta alla gestione pensionistica competente. Ai fini del calcolo, la retribuzione di riferimento cui applicare tale aliquota è quella assoggettata a contribuzione nei 12 mesi meno remoti rispetto alla data della domanda.

A margine delle novità normative, merita segnalare come l'istituto della rendita vitalizia sia stato recentemente oggetto di un rilevante intervento giurisprudenziale, che ne ha affinato la portata applicativa e chiarito alcuni profili di disciplina con riferimento alla questione, lungamente dibattuta, della decorrenza del termine di prescrizione delle azioni volte a costituirla. In proposito la giurisprudenza, oltre a ravvisare la sussistenza di un termine ordinario decennale, a lungo ha assimilato il *dies a quo* per la proposizione della domanda da parte del datore di lavoro e del lavoratore, riconducendolo al momento della prescrizione dei contributi dovuti, a prescindere dalla «conoscenza o meno, da parte del lavoratore, della omissione contributiva» ([2]).

Orientamento successivamente smentito dalle Sezioni Unite, nella sentenza 7 agosto 2025, n. 22802, attraverso un sistema di decorrenza in sequenza dei termini di prescrizione. Segnatamente, il termine relativo al diritto del datore di lavoro, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, della legge n. 1338/1962, decorre dalla data in cui cadono in prescrizione i contributi oggetto di istanza di rendita vitalizia. A cascata, il termine decennale di prescrizione del diritto del lavoratore, a mente del quinto comma dell'articolo 13, decorre dalla data in cui cade in prescrizione il diritto riconosciuto al datore di lavoro dal primo comma dell'articolo 13. Quest'ultima facoltà, nondimeno, è esercitabile anche prima che sia caduto in prescrizione il diritto riconosciuto al datore di lavoro dal primo comma, purché il lavoratore dimostri di non potere ottenere la costituzione della rendita vitalizia dal datore di lavoro.

([1]) Circ. Inps 29 maggio 2019, n. 78, punto 7.

([2]) Cass., sez. un., 14 settembre 2017, n. 21302.

In dottrina, ci si è chiesti se anche la possibilità di chiedere la costituzione della rendita a mente dell'articolo 13, settimo comma, della legge n. 1338/1962 sia sottoposta a termini prescrizionali. Al riguardo, si registrano due posizioni contrapposte, le quali poggiano su una diversa qualificazione della situazione giuridica attribuita al lavoratore, ovverosia se si tratti di un diritto o di una facoltà. All'orientamento che ritiene tale diritto sottoposto a prescrizione ([3]) pare preferibile quello per cui si tratti di mera facoltà non sottoposta a limiti temporali ([4]). Posizione, quest'ultima, sostenuta anche dall'Inps per cui il legislatore, sul punto, riconosce al lavoratore un diritto proprio ed imprescrittibile ([5]).

2. Le azioni dell'assicurato a tutela della posizione contributiva

L'ambito di intervento della norma induce a riflettere su una tematica più ampia e tuttora lontana da un approdo condiviso, ovverosia la tutela della posizione contributiva del lavoratore.
È noto come, stante il combinato disposto degli articoli 2115, secondo comma, c.c. e 19, legge n. 218/1952, il datore di lavoro è l'unico responsabile per il versamento dei contributi, salvo il diritto di rivalsa nei confronti del lavoratore. La fattispecie dell'assicurazione sociale può, dunque, essere articolata in due distinti rapporti: da un lato, il rapporto contributivo, che intercorre esclusivamente tra datore di lavoro ed ente; dall'altro, il rapporto previdenziale, che si instaura tra il lavoratore e l'istituto pubblico. La giurisprudenza esclude la sussistenza di un rapporto di rappresentanza *ex lege*, dato che ricorre un obbligo diretto verso l'ente, di talché nell'ipotesi di indebito contributivo il datore è l'unico legittimato all'azione di ripetizione anche con riguardo alle quote predette ([6]).
Il peculiare assetto del rapporto contributivo si è tradotto nell'affermazione dell'insussistenza, nel nostro ordinamento, di alcuna azione dell'assicurato volta a condannare l'ente previdenziale alla regolarizzazione della sua posizione contributiva, nemmeno nell'ipotesi in cui l'ente stesso, messo a conoscenza dell'inadempimento contributivo prima della decorrenza del termine di prescrizione, non si sia tempestivamente attivato per l'adempimento nei confronti del datore

([3]) C.A. NICOLINI, *La previdenza nel collegato lavoro e nella legge di bilancio per il 2025 – Prescrizione e costituzione della rendita vitalizia ex art. 13, l. n. 1338 del 1962 – I cosiddetti contratti misti*, in *RIDL*, 2025, III, n. 1, p. 13.
([4]) D. GAROFALO, *Prescrizione dei contributi e tutele alternative: art. 2116, comma 2 cod. civ. versus art. 13, L. n. 1338/1962*, in *ADL*, 2025, n. 6, I, p. 973.
([5]) Circ. Inps 24 febbraio 2025, n. 48.
([6]) Cass. 29 gennaio 2018, n. 2135; Cass. 11 gennaio 2006, n. 239; Cass. 2 novembre 1996 n. 10181.

di lavoro obbligato ([7]). In tali casi, l'assicurato può unicamente esperire l'azione *ex* articolo 2116, secondo comma, c.c., o in alternativa chiedere la costituzione della rendita vitalizia prevista dall'articolo 13 della legge n. 1338/1962, eventualmente surrogandosi al datore e chiedendo di essere tenuto indenne da quest'ultimo ([8]).

L'assunto in parola deriva da un'ambivalente configurazione giurisprudenziale del diritto soggettivo all'integrità della posizione assicurativa/contributiva. Da un lato, tale diritto viene ravvisato come situazione giuridica autonoma, fondata sugli articoli 38 Cost. e 2116 c.c., cui «l'omissione contributiva reca un pregiudizio attuale ("danno da irregolarità contributiva") quale comportamento potenzialmente dannoso» ([9]). Autonomia che è resa evidente dalla possibilità di una sua tutela anche dopo che si è estinto il diritto dell'istituto al versamento dei contributi, mediante la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno *ex* art. 2116 c.c., per equivalente o in forma specifica, attraverso la costituzione della rendita vitalizia ([10]). Al contempo, però, si afferma che tale diritto è connesso sia geneticamente sia funzionalmente al credito che l'ente previdenziale vanta sui contributi, benché distinto da quest'ultimo. L'interesse del lavoratore, e il diritto spettante all'istituto previdenziale, assumono un assetto parzialmente divergente, indi per cui non è ravvisabile una contitolarità in tale diritto o una solidarietà attiva. E da questo, tradizionalmente, si è inferita l'insussistenza di «alcun autonomo e diretto interesse [del lavoratore] al regolare versamento dei contributi assicurativi che non sia quello di non subire, a causa di omissioni contributive cadute in prescrizione, una lesione del suo diritto alle prestazioni» ([11]).

L'imputazione del diritto di credito esclusivamente in capo all'ente comporta una pressoché totale paralisi delle azioni in capo al lavoratore, sino a che la prescrizione non sia maturata. La giurisprudenza, infatti, ha ritenuto che l'azione risarcitoria – rivolta nei confronti del datore di lavoro – soggiaccia a un duplice presupposto, che determina una ragione di danno risarcibile in capo al lavoratore.

([7]) M. CINELLI, *Sull'azionabilità dell'interesse del lavoratore alla regolarità della posizione contributiva. Una vexata quaestio sulla quale appare necessario confrontarsi ancora* (nota a Cass. 9 gennaio 2024, n. 701, Cass. 11 settembre 2023, n. 26248, Cass. 6 settembre 2023, n. 26002), in *RDSS*, 2024, n. 1, p. 163. In dottrina, D. CASALE, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, Bononia University Press, 2017, in particolare il cap. V; P. CAPURSO, *La prescrizione dei crediti per contributi previdenziali: principi, regole, fondamenti*, in *RDSS*, 2024, n. 3, p. 475; G. LUDOVICO, *La denegata tutela della posizione contributiva del lavoratore nella più recente giurisprudenza di legittimità*, ivi, n. 2, p. 283.

([8]) Cass. 6 settembre 2023, n. 26002; Cass. 11 settembre 2023, n. 26248; Cass. 1° febbraio 2021, n. 2164; Cass. 10 marzo 2021, n. 6722.

([9]) Cass. 2 maggio 2024, n. 11730.

([10]) Cass. 8 marzo 2021, n. 6311; Cass. 7 febbraio 2019, n. 3661.

([11]) Cass. 16 maggio 2025, n. 13114.

Il primo è la prescrizione dei contributi omessi. A ciò si aggiunge l'attualizzazione del danno, costituito o dall'impossibilità di conseguire la prestazione pensionistica nel momento in cui, in assenza di omissione, sarebbero stati maturati i requisiti, oppure dall'erogazione del trattamento previdenziale in un ammontare inferiore rispetto a quello dovuto se non si fosse verificata la lacuna contributiva ([12]).

Prima di quel momento, e maturata la prescrizione dei contributi omessi, il lavoratore soffre esclusivamente un danno potenziale in quanto titolare di una posizione assicurativa carente, in caso di parziale omissione contributiva, ovvero del tutto mancante, se l'omissione è totale. Nelle more della prescrizione il lavoratore potrà agire o mediante la proposizione di una domanda di condanna generica volta ad accertare la eventualità dell'omissione, ovvero di mero accertamento dell'omissione contributiva quale comportamento potenzialmente dannoso ([13]). Tale complessivo assetto è senz'altro dubbio e dai potenziali effetti rovinosi ([14]), tant'è che in dottrina si è auspicato un intervento della Corte costituzionale, che dichiari l'illegittimità dell'articolo 2116, primo comma, c.c., «nella parte in cui non prevede il riconoscimento dell'integrità della posizione contributiva anche a prescindere dalla richiesta di una prestazione previdenziale, onde non penalizzare il lavoratore a fronte di inadempimenti del datore di lavoro ovvero di inerzia nell'attività di riscossione da parte dell'istituto previdenziale stesso» ([15]).

La giurisprudenza, quindi, opera una scissione tra danno-evento, cioè la lesione della posizione assicurativa, e danno-conseguenza, traslato nelle conseguenze patrimoniali derivanti dal rigetto della domanda di trattamento pensionistico o dalla sua erogazione in ammontare minore. Tuttavia, i danni-conseguenza possono essere molteplici, e ciò induce a chiedersi se subordinare la tutela della posizione contributiva al solo prodursi del danno pensionistico possa essere riduttivo.

La protezione del diritto alla posizione contributiva, infatti, è stata riconosciuta anche in diversi frangenti. Indicativa, sul punto, è la pronuncia della Corte costituzionale 5 dicembre 1997, n. 374, nota per aver ribadito l'applicazione del principio di automaticità «salvo diverse disposizioni delle leggi speciali». Nel caso esaminato, che riguardava la ricongiunzione della posizione assicurativa tra diverse gestioni, la Corte affermò come tale riconoscimento dovesse convogliare l'intera posizione già posseduta dal lavoratore nella sua integrale consistenza, stante il principio di automaticità, che avrebbe comunque costretto la gestione di provenienza all'erogazione delle prestazioni per i periodi non prescritti. Sulla

([12]) Cass. 30 ottobre 2018, n. 27660.

([13]) Cass. 2 maggio 2024, n. 11730.

([14]) V. FILÌ, *Il regime prescrizionale dei contributi: la parola alla Corte di Giustizia UE*, in *Labor*, 2025, n. 4, p. 457, nota a Trib. Napoli 31 marzo 2025.

([15]) D. GAROFALO, *op. cit.*, 10.

stessa scia, sempre in tema di ricongiunzione, la Suprema Corte, per cui «l'automaticità (o automatismo) delle prestazioni, comportando l'effetto di rendere indipendente il rapporto contributivo intercorrente tra ente previdenziale e datore di lavoro dall'altro "prestazionale" tra l'ente e l'assicurato, [è] destinata ad operare non soltanto alla maturazione del diritto a pensione, ma già nel corso del rapporto previdenziale, investendo la posizione assicurativa e dovendosi configurare un diritto del lavoratore all'integrità della [stessa]» ([16]).

Scorrendo la giurisprudenza, dunque, pare possano individuarsi le seguenti coordinate. Anteriormente alla prescrizione dei contributi, il diritto alla posizione contributiva è vantato «nei confronti dell'ente previdenziale competente e […] come tale viene protetto dall'ordinamento» ([17]).

Una volta che siano prescritti i contributi, e dunque è esaurita la potestà impositiva dell'ente, la tutela del diritto deve essere rivolta nei confronti del datore di lavoro, che ne risponde a titolo di responsabilità contrattuale da inadempimento di obbligazioni (articolo 1218 c.c.), poiché «l'obbligo di contribuzione sorge come effetto di natura legale derivante dal contratto di lavoro» ([18]). Costituendo, dunque, una sorta di Giano bifronte: diritto individuale del lavoratore che trasla, tuttavia, nel generale interesse pubblicistico alla riscossione della provvista necessaria alla tutela di altro diritto, quello alle prestazioni previdenziali a fronte dei bisogni protetti.

Solo che, a ben vedere, il fatto illecito (l'omessa contribuzione) è unico, come è unico il bene giuridico leso, cioè l'integrità della posizione contributiva. Ciò che cambia sono la matrice del credito e il destinatario, vedendo come spartiacque il maturare della prescrizione. Dapprima, invero, rilevano i contributi come imposta speciale dovuta all'ente che poi, in forza della prescrizione, trasmutano in un credito risarcitorio verso il lavoratore, da farsi valere in forma specifica, a mente dell'articolo 13 della legge n. 1338/1962, o per equivalente ai sensi dell'articolo 2116, secondo comma, c.c. Con una disparità di regimi anche sul piano processuale, dato che nell'azione di condanna generica a mente dell'articolo 2116, se-

([16]) Cass. 20 aprile 2002, n. 5767.

([17]) R. RIVERSO, *La tutela del lavoratore e la prescrizione dei contributi previdenziali, tra norme espresse ed esigenze di sistema*, in *questionegiustizia.it*, 29 marzo 2022. Cfr. anche, sul tema, D. MESITI, *Il diritto alla giusta posizione contributiva*, in *RDSS*, 2024, n. 4, p. 725; S. AURIEMMA, *I rimedi contro la mancata o irregolare contribuzione alla luce del novellato art. 13, l. n. 1338/1962*, ivi, 2025, n. 2, p. 363; F. ROSELLI, *Ancora sulla tutela della posizione contributiva del lavoratore*, ivi, n. 3, p. 465.

([18]) Trib. Milano 22 luglio 2011, n. 2956.

condo comma, c.c. non sussisterebbe il litisconsorzio necessario con l'ente previdenziale, diversamente da quanto postulato in ipotesi di azione *ex* articolo 13 ([19]).

3. Distonie e interrogativi

E qui sorgono alcuni interrogativi.
Innanzitutto, se per il lavoratore il danno consta solo del maturare del danno pensionistico, latamente inteso (e con ciò ricomprendendo anche la prescrizione dei contributi), appare distonico affermare ogni estraneità risarcitoria dell'ente previdenziale, soprattutto laddove abbia ricevuto una denuncia in proposito e non si sia attivato. Qui, si potrebbe ipotizzare la sussistenza di un interesse legittimo tutelabile del lavoratore, nell'ambito del procedimento amministrativo volto all'accertamento dell'obbligo contributivo ed alla riscossione. Difatti, se l'interesse legittimo è definibile «posizione di vantaggio attribuita ad un soggetto dall'ordinamento in ordine ad un bene dipendente da un potere amministrativo» ([20]), protetto in connessione al pubblico interesse, nel caso di specie il bene della vita si esprime nella piena conservazione della posizione contributiva del lavoratore e, in prospettiva più ampia, nel maturare del diritto a pensione. Sussiste, inoltre, una inequivocabile strumentalità dell'interesse del privato rispetto alla realizzazione dell'interesse pubblico, come delineato dall'articolo 38, secondo comma, Cost., e, più in generale, rispetto alla stabilità economica dell'intero sistema previdenziale. Lo schema in esame presenta evidenti affinità con un diverso istituto caratterizzato da una dinamica soggettiva trilaterale: la procedura di richiesta della Cassa integrazione guadagni, nella quale il lavoratore è il beneficiario finale del trattamento, mentre l'istanza è formalmente avanzata dall'azienda. In tale ambito, la giurisprudenza ha chiarito che «nei riguardi della pubblica amministrazione competente ad autorizzare l'integrazione salariale […], i lavoratori e il datore di lavoro, prima o in mancanza dell'emanazione dell'atto autorizzativo (caratterizzato da discrezionalità amministrativa anche nel caso d'integrazione ordinaria), hanno una posizione solo indirettamente tutelata e perciò d'interesse legittimo» ([21]). E quindi, sussistendo una simile posizione qualificata in capo al lavoratore, non è da escludersi l'ammissibilità di un'azione risarcitoria nei confronti della PA inerte rispetto alla riscossione dei contributi. In

([19]) Cass. 4 febbraio 2026, n. 2286; cfr. anche Cass. 16 febbraio 2009, n. 3678. L. D'ARCANGELO, *Tutela della posizione contributiva e litisconsorzio necessario: dalla Cassazione conferme e precisazioni*, in *RDSS*, 2024, n. 1, p. 109.
([20]) C. Stato 16 agosto 2023, n. 7767; C. Stato 30 luglio 2020, n. 4847.
([21]) Cass., sez. un., 15 luglio 1991, n. 7837, richiamata da Cass., sez. un., 15 gennaio 2021, n. 615.

subordine, potrebbe ravvisarsi una responsabilità da "contatto sociale" tra l'amministrazione e il lavoratore che si rivolge all'ente segnalando l'omissione contributiva; in tale rapporto, il comportamento dell'amministrazione deve conformarsi ai principi di correttezza e buona fede, la cui violazione comporta l'insorgenza di una responsabilità risarcitoria ([22]).

Tanto detto, sempre sul fronte risarcitorio, v'è da chiedersi se un'inerzia del lavoratore nel denunciare la conosciuta omissione – evincibile, peraltro, dagli estratti conto contributivi – possa costituire concorso colposo del fatto del creditore, suscettibile di elidere o ridurre il danno ([23]) a mente dell'articolo 1227 c.c. D'altro canto, c'è un altro aspetto che viene completamente obliterato, ovverosia la possibile sussistenza di un danno non patrimoniale a seguito dell'omissione contributiva, che appare, ad oggi, inesplorata. Anche qui i principi giurisprudenziali si rinvengono, sparuti, in un orizzonte remoto. Così, la Cassazione ha ritenuto che a norma dell'articolo 2116 c.c. la responsabilità del datore di lavoro sussista, nei confronti del lavoratore, per le prestazioni non conseguite in relazione ai contributi prescritti, «ma tale responsabilità, essendo di natura contrattuale, non obbliga anche al risarcimento del danno non patrimoniale, essendo questo risarcibile solo nei casi di responsabilità extracontrattuale da fatti illeciti costituenti reato (art. 2059 c.c. e art. 185 c.p.)». Ora, preme ricordare che, perlomeno quanto all'omesso versamento delle ritenute, la fattispecie può integrare reato ove vengano superati i parametri *ex* articolo 2, comma 1-*bis*, decreto-legge n. 463/1983. Al di là di questo arresto risalente, giova osservare come sia oramai acquisita la risarcibilità del danno non patrimoniale, a prescindere dalla sussistenza di un reato, laddove siano lesi dei diritti fondamentali.

In termini di teoria generale, l'illecito datoriale assumerebbe una duplice valenza, quale illecito civile privatistico e come illecito di diritto pubblico, poiché il fatto antigiuridico lede un duplice ordine di interessi: quello del privato, specifico e immediato, all'integrità della posizione contributiva, e gli interessi sociali inerenti alla tutela previdenziale. Mutuando le parole della Consulta, «allorché il fatto oggettivamente antigiuridico costituisce anche reato, la doppia conseguenza giuridica è il più evidente segno del diverso profilo dal quale viene considerato il medesimo illecito: come precipuamente lesivo dell'interesse specifico immediato o come principalmente lesivo di interessi sociali indiretti. Il risarcimento del danno, sanzione riparatoria (appartenente alla categoria delle sanzioni esecutive del precetto primario), tendendo a ripristinare l'equilibrio tra gli interessi privati

([22]) Per ulteriori considerazioni, cfr. V. FILÌ, *op. cit.*, e sia consentito rinviare a G. PISTORE, *Prescrizione dei contributi previdenziali non versati e rimedi a tutela del lavoratore: la questione alla Corte di giustizia*, in *DRI*, 2025, n. 3, p. 860.

([23]) Cass. 11 settembre 2013, n. 20827.

in gioco, segue alla violazione della norma di diritto privato e, pertanto, soprattutto alla lesione dell'oggetto specifico, immediatamente garantito dalla stessa norma; la pena (appartenente alla categoria delle sanzioni punitive, nettamente distinte dalle esecutive), tendendo, invece, a principalmente rieducare il reo od a riaffermare l'autorità statale ed a prevenire i pericoli sociali indiretti (recidiva, vendetta privata ecc.) consegue alla violazione della norma di diritto penale e, pertanto, soprattutto, alla lesione degli oggetti giuridici mediati, garantiti precipuamente dalla norma penale» ([24]).

Muovendo da tali premesse, occorre chiedersi se l'integrità della posizione contributiva possa essere ascritta al novero dei diritti fondamentali: potrebbe obiettarsi, difatti, che un diritto fondamentale non è, e di conseguenza il riconoscimento della stessa quale diritto subiettivo non escluda che siano posti limiti alla sua tutela risarcitoria, disponendosi ad esempio che la lesione di quel diritto non sia risarcibile di per sé, ma purché conseguano danni di un certo genere. Nondimeno è innegabile come il trattamento pensionistico, cui è funzionale la posizione contributiva, rivesta carattere fondamentale ed irrinunciabile ([25]), sulla scorta di plurimi dati normativi: l'articolo 38, secondo comma, Cost., che cristallizza la rilevanza costituzionale degli interessi che ne sono a base, «l'art. 2934, capoverso, c.c., coordinato con gli art. 128, primo comma, r.d.l. n. 1827/1935 e 69 l. n. 153/1969, che escludono o rigorosamente delimitano la cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità di pensione, indennità e assegni previsti dalla normativa previdenziale, nonché […] l'art. 2115, ultimo comma, c.c., secondo il quale è nullo ogni patto diretto a eludere gli obblighi relativi alla previdenza o alla assistenza; sì da rendere tali fondamentali diritti "indisponibili"» ([26]).

Da ultimo, occorre segnalare un'ordinanza del Tribunale di Napoli ([27]), con cui è stata adita la Corte di Giustizia, che propone una lettura del trattamento di quiescenza come retribuzione differita, comportando conseguentemente la qualificazione in termini retributivi degli annessi versamenti contributivi. Viene ipotizzato, quindi, che le direttive 91/533/CEE (ora abrogata) e (UE) 2019/1152 tutelino gli stessi diritti sostanziali oggetto degli obblighi di informazione ivi contemplati, compresa la retribuzione. Pertanto, aderendo alla natura retributiva della pensione e dei versamenti contributivi, pure tali elementi rientrerebbero nell'ambito di garanzia delle direttive. Infine è stato chiesto al giudice comunita-

([24]) C. cost. 30 giugno 1986, n. 184.

([25]) C. cost. 26 febbraio 2010, n. 7; si veda anche Cass. 19 marzo 2024, n. 7373.

([26]) Cass., sez. un., 21 giugno 1990, n. 6245; Cass. 10 giugno 2003, n. 9219.

([27]) Trib. Napoli 31 marzo 2025. Per quanto l'operazione appaia condivisibile verso il perseguimento di una giustizia sostanziale, i profili argomentativi utilizzati sono dubbi: cfr. V. FILÌ, *op. cit.*, e di G. PISTORE, *op. cit.*

rio se, per soddisfare gli obblighi di protezione previsti dalla normativa comunitaria, sia possibile applicare alla contribuzione i medesimi principi previsti circa la prescrizione dei crediti retributivi in costanza di rapporto, sospendendone il decorso e consentendo al lavoratore di far valere il credito successivamente. In attesa della pronuncia della Corte di Giustizia, nel sinallagma tra datore di lavoro e lavoratore v'è da chiedersi se, adottando quest'ottica, alle vicende del rapporto di lavoro siano applicabili le coordinate tracciate in tema di mancato pagamento della retribuzione, ad esempio configurando quali dimissioni per giusta causa quelle determinate dalla scoperta di un'omissione contributiva ([28]). Oppure quelli in tema di eccezione di inadempimento, per cui non costituisce giusta causa di licenziamento il rifiuto del lavoratore di eseguire la propria prestazione quando esso sia motivato dall'inadempimento grave della controparte o dalla mancanza di una reale offerta di adempimento, salvi i limiti costituiti dai principi generali della correttezza e della lealtà, dalla ragionevolezza e dalla logicità in senso oggettivo ([29]). In questo caso, segnatamente, rileverebbe una possibile astensione dal lavoro a fronte della scoperta di mancati versamenti contributivi.
Gli interrogativi aperti rimangono molti, e complessi. Rivelando come, nonostante la graniticità della giurisprudenza sul punto, tuttora la tutela della posizione contributiva risulti imperfetta.

4. Bibliografia

AURIEMMA S. (2025), *I rimedi contro la mancata o irregolare contribuzione alla luce del novellato art. 13, l. n. 1338/1962*, in *RDSS*, n. 2, pp. 363-395

CAPURSO P. (2024), *La prescrizione dei crediti per contributi previdenziali: principi, regole, fondamenti*, in *RDSS*, n. 3, pp. 475-506

CASALE D. (2017), *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, Bononia University Press

CINELLI M. (2024), *Sull'azionabilità dell'interesse del lavoratore alla regolarità della posizione contributiva. Una vexata quaestio sulla quale appare necessario confrontarsi ancora* (nota a Cass. 9 gennaio 2024, n. 701, Cass. 11 settembre 2023, n. 26248, Cass. 6 settembre 2023, n. 26002), in *RDSS*, n. 1, pp. 163-200

D'ARCANGELO L. (2024), *Tutela della posizione contributiva e litisconsorzio necessario: dalla Cassazione conferme e precisazioni*, in *RDSS*, n. 1, pp. 109-130

([28]) Così Cass. 11 marzo 2026, n. 5445.
([29]) Principi richiamati, con diverso riferimento al mancato pagamento della retribuzione, da Cass. 5 settembre 2012, n. 14905.

FILÌ V. (2025), *Il regime prescrizionale dei contributi: la parola alla Corte di Giustizia UE*, in *Labor*, n. 4, pp. 457-473

GAROFALO D. (2025), *Prescrizione dei contributi e tutele alternative: art. 2116, comma 2 cod. civ. versus art. 13, L. n. 1338/1962*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 973-992

LUDOVICO G. (2024), *La denegata tutela della posizione contributiva del lavoratore nella più recente giurisprudenza di legittimità*, in *RDSS*, n. 2, pp: 283-298

MESITI D. (2024), *Il diritto alla giusta posizione contributiva*, in *RDSS*, n. 4, pp. 725-751

NICOLINI C.A. (2025), *La previdenza nel collegato lavoro e nella legge di bilancio per il 2025 – Prescrizione e costituzione della rendita vitalizia ex art. 13, l. n. 1338 del 1962 – I cosiddetti contratti misti*, in *RIDL*, III, n. 1, pp. 13-41

PISTORE G. (2025), *Prescrizione dei contributi previdenziali non versati e rimedi a tutela del lavoratore: la questione alla Corte di giustizia*, in *DRI*, n. 3, pp. 860-867

RIVERSO R. (2022), *La tutela del lavoratore e la prescrizione dei contributi previdenziali, tra norme espresse ed esigenze di sistema*, in *questionegiustizia.it*, 29 marzo

ROSELLI F., *Ancora sulla tutela della posizione contributiva del lavoratore*, in *RDSS*, 2025, n. 3, pp. 465-485

Investimenti delle forme pensionistiche complementari (art. 1, commi 199 e 200)*

di Alessio Caracciolo

Abstract – I commi 199 e 200 dell'art. 1, l. n. 199/2025, intervengono sulla disciplina degli investimenti delle forme pensionistiche complementari, introducendo un'apertura selettiva verso strumenti finanziari connessi a progetti infrastrutturali e rafforzando, al contempo, i presìdi prudenziali e il ruolo della regolazione secondaria. L'intervento non altera l'impianto del d.lgs. n. 252/2005, ma ne ridefinisce l'equilibrio interno, ampliando il perimetro degli investimenti ammissibili e demandando alla fonte regolamentare la definizione dei limiti e delle modalità operative. Il contributo analizza l'impatto della modifica in relazione al governo del rischio, al ruolo della vigilanza e alla possibile funzionalizzazione delle risorse previdenziali rispetto a finalità estranee alla tutela dell'aderente.

Abstract – §§ 199 and 200 of Art. 1, Act No. 199/2025, address the investment rules governing supplementary pension schemes by introducing a targeted opening to financial instruments linked to infrastructure projects, while simultaneously strengthening prudential safeguards and the role of secondary regulation. Rather than reshaping the overall framework of Legislative Decree No. 252/2005, the reform adjusts its internal balance, expanding the range of admissible investments and delegating the detailed definition of limits and operational criteria to regulatory instruments. This contribution examines the implications of the reform in terms of risk management, supervisory oversight and the potential reorientation of pension assets toward objectives that may diverge from the core aim of protecting beneficiaries.

* *Questo contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca* YES – Youth Employment Strategy, *codice progetto MUR: P2022H89ZS, CUP D53D23022270001, a valere sulla Missione 4, Componente 2 (M4C2) – investimento 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)", finanziato dall'Unione europea –* NextGenerationEU *a valere sull'avviso pubblico d.d. 14 settembre 2022, n. 1409 – Settore ERC SH2.*

Sommario: 1. Il coordinamento con l'articolo 6 del decreto legislativo n. 252/2005. – 2. Struttura e funzione dell'intervento. – 3. Ambito soggettivo e profili applicativi. – 4. Inquadramento e considerazioni critiche. – 5. Bibliografia.

1. Il coordinamento con l'articolo 6 del decreto legislativo n. 252/2005

I commi 199 e 200 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, intervengono sulla disciplina degli investimenti delle forme pensionistiche complementari ([1]) mediante una modifica mirata dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 252/2005 ([2]), incidendo sia sui criteri di individuazione degli attivi finanziari ammissibili ([3]), sia sui presìdi prudenziali che ne governano l'impiego.
Il comma 199 introduce, in primo luogo, due nuove previsioni all'interno del comma 5-*bis* dell'articolo 6 ([4]). Con l'inserimento della lettera *a-bis*, il legislatore individua espressamente un ambito di investimento riconducibile a strumenti finanziari emessi da soggetti operanti in una pluralità di settori infrastrutturali – tra cui quelli turistico, ambientale, energetico, dei trasporti e delle telecomunicazioni – ammettendo anche il ricorso a forme di investimento indiretto, mediante

([1]) La disciplina delle forme pensionistiche complementari è contenuta nel d.lgs. n. 252/2005, che ne regola l'istituzione, il funzionamento e i criteri di gestione delle risorse. La riconduzione unitaria delle forme pensionistiche complementari entro un medesimo statuto regolativo rappresenta uno dei tratti distintivi dell'evoluzione normativa successiva al d.lgs. n. 252/2005, nel quale si realizza una sistematizzazione delle diverse figure (fondi negoziali, aperti e individuali) in un quadro comune, pur nella permanenza di differenze funzionali. Sul punto, si veda O. BONARDI, *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, 2007, n. 3-4.
([2]) L'art. 6 del d.lgs. n. 252/2005 disciplina i criteri di investimento delle risorse dei fondi pensione, imponendo principi di sana e prudente gestione, diversificazione e contenimento del rischio.
([3]) La disciplina degli investimenti delle forme pensionistiche complementari si inserisce in un quadro normativo fondato sul principio della sana e prudente gestione, che impone una valutazione integrata dei profili di rischio, diversificazione e adeguatezza rispetto alle finalità previdenziali. Cfr. D. CASALE, *Fondi pensione e investimenti sostenibili. Trasparenza, regole di gestione e speciali limiti nel commercio di armi*, in *RDSS*, 2025, n. 2, p. 203. Sin dalle prime elaborazioni dottrinali, è risultato evidente come questa configurazione sia collocata all'intersezione tra finanza e previdenza, configurando i fondi pensione quali investitori istituzionali "speciali", caratterizzati da vincoli funzionali estranei agli operatori di mercato ordinari. In tale prospettiva, la selezione degli attivi diviene espressione di un equilibrio tra logiche di rendimento e vincoli di destinazione. Sul punto, si veda A. PANDOLFO, *Fondi pensione e investimento delle risorse (considerazioni a margine del dibattito sulla corporate governance)*, in *RTDPC*, 1999, n. 3.
([4]) Il comma 5-*bis* dell'art. 6, d.lgs. n. 252/2005, individua specifiche categorie di attivi finanziari ammissibili, delineando un sistema di investimento vincolato da criteri prudenziali e da limiti quantitativi.

organismi di investimento collettivo del risparmio ([5]) o operazioni di cartolarizzazione ([6]). Con la lettera *b-bis* viene invece demandata alla fonte regolamentare la definizione delle condotte che i fondi pensione devono adottare in caso di superamento temporaneo dei limiti di investimento, con esplicito riferimento agli obblighi informativi nei confronti della Covip ([7]) e alle misure correttive.
Il medesimo comma 199 interviene, inoltre, sul comma 13 dell'articolo 6, sostituendo la lettera *c-bis* e riaffermando il principio secondo cui il patrimonio dei fondi pensione deve essere investito in misura prevalente in strumenti finanziari negoziati su mercati regolamentati o su sistemi multilaterali di negoziazione ([8]) dotati di adeguati requisiti informativi e organizzativi, da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ([9]). La disposizione precisa, al contempo, che gli investimenti in attività non negoziate devono essere mantenuti entro livelli prudenziali, senza tuttavia individuarne direttamente i limiti.
Il comma 200 svolge una funzione di raccordo e di attuazione, stabilendo che le innovazioni introdotte trovano concreta applicazione attraverso la modifica del regolamento di cui al decreto ministeriale 2 settembre 2014, n. 166 ([10]), da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge ([11]). Ne deriva un assetto nel quale la fonte primaria individua le direttrici dell'intervento, mentre la definizione puntuale dei limiti e delle modalità operative è rimessa alla regolazione secondaria, secondo una tecnica già propria della disciplina della previdenza complementare ([12]).

([5]) Gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) sono disciplinati dal d.lgs. n. 58/1998 (TUF), artt. 1 e 36 ss., che ne regolano struttura, funzionamento e vigilanza.
([6]) Le operazioni di cartolarizzazione sono disciplinate dalla l. n. 130/1999, che consente la trasformazione di crediti in strumenti finanziari negoziabili.
([7]) La Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) è istituita dall'art. 18 del d.lgs. n. 252/2005 ed esercita funzioni di vigilanza sulla gestione e sull'investimento delle risorse dei fondi pensione.
([8]) I mercati regolamentati e i sistemi multilaterali di negoziazione sono disciplinati dal TUF, art. 61 ss., in attuazione della normativa europea in materia di mercati degli strumenti finanziari (MiFID II).
([9]) Il rinvio a decreto ministeriale si inserisce nella tecnica di regolazione prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 252/2005, che demanda alla normazione secondaria la definizione dei criteri operativi e dei limiti quantitativi degli investimenti.
([10]) Recante il regolamento sui criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sui conflitti di interesse.
([11]) Il termine per l'adozione dei provvedimenti attuativi è previsto dall'art. 1, comma 200, della l. n. 199/2025, configurando una delega alla normazione secondaria per la concreta operatività della riforma.
([12]) Tale modello consente di coniugare stabilità normativa e capacità di aggiornamento, ma determina al contempo uno spostamento del baricentro regolativo verso le autorità di vigilanza. Sul punto, si veda M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3.

2. Struttura e funzione dell'intervento

L'intervento normativo si sviluppa lungo una direttrice che si configura come una rimodulazione dell'equilibrio tra apertura agli attivi finanziari e presìdi di natura prudenziale, piuttosto che come una semplice estensione delle possibilità di investimento ([13]). I commi 199 e 200, infatti, non si limitano a introdurre nuove categorie di strumenti ammissibili, ma ridefiniscono il modo in cui tali strumenti devono essere integrati nella gestione del patrimonio previdenziale.
L'apertura verso gli investimenti infrastrutturali si collega piuttosto alla possibilità di individuare ambiti nei quali l'orizzonte temporale dell'accumulazione previdenziale – strutturalmente orientato al lungo periodo – possa risultare compatibile con investimenti caratterizzati da durata estesa e da una relativa stabilità dei flussi. In questa prospettiva, la rilevanza degli investimenti infrastrutturali è data dalla loro potenziale idoneità a integrarsi, entro limiti definiti, in una gestione che resta comunque finalizzata alla tutela previdenziale.
La prima apertura riguarda l'esplicita emersione, nel dato normativo, degli investimenti riconducibili a progetti infrastrutturali. Si tratta di un ambito che, nella prassi, era già stato oggetto di attenzione, ma che non aveva trovato una codificazione altrettanto chiara nella disciplina primaria. L'inserimento della nuova lettera *a-bis* consente di delimitare, almeno in termini generali, il perimetro entro cui tali investimenti possono essere considerati compatibili con la funzione dei fondi pensione ([14]), riconoscendo al tempo stesso la rilevanza delle modalità indirette di allocazione delle risorse. L'apertura non assume, dunque, la forma di una liberalizzazione generalizzata. Piuttosto, essa viene costruita attraverso una

([13]) La tensione tra ampliamento delle possibilità di investimento e mantenimento dei presìdi prudenziali riflette un tema ricorrente nella disciplina dei fondi pensione, ossia il bilanciamento tra rendimento e sicurezza. In particolare, la normativa europea e nazionale tende a configurare gli investimenti come attività necessariamente esposte a rischio, ma soggette a un governo orientato alla stabilità delle prestazioni nel lungo periodo. Cfr. D. CASALE, *op. cit.*, p. 204. Si veda anche A. PANDOLFO, *op. cit.*, p. 855 ss., in merito alla dimensione temporale, che incide direttamente sulle strategie di investimento e sulla tolleranza del rischio, di conseguenza influenzando il rapporto tra aderenti e portafoglio d'investimento sulla base di un orizzonte di attività più ampio.
([14]) La compatibilità degli investimenti con la funzione previdenziale rappresenta il criterio ordinante dell'intero sistema, nel quale l'attività finanziaria è strumentale alla tutela dell'aderente. In tale prospettiva, la gestione delle risorse deve essere valutata anche in relazione alla capacità di garantire prestazioni adeguate nel tempo, secondo un approccio che integra dimensione finanziaria e finalità sociale. Sul punto, si veda M. PERSIANI, *Previdenza complementare: ancora sul contenuto della posizione previdenziale individuale*, in *GI*, 2022, n. 1, p. 140. La funzione previdenziale opera come limite intrinseco all'autonomia gestionale dei fondi, imponendo che ogni scelta allocativa sia orientata alla realizzazione di trattamenti pensionistici complementari e non possa essere piegata a finalità ulteriori. Tale impostazione è stata letta come espressione del carattere "finalizzato" della previdenza complementare, distinta tanto dall'assistenza pubblica quanto dall'investimento finanziario puro. In merito si veda O. BONARDI, *op. cit.*, p. 555 ss.

tipizzazione settoriale e mediante il rinvio alla fonte regolamentare per la definizione dei limiti quantitativi.
A questa apertura si accompagna un rafforzamento della dimensione procedurale e di controllo ([15]). L'introduzione della lettera *b-bis*, infatti, implica la scelta del legislatore di intervenire anche sulla gestione dinamica delle eventuali deviazioni dai limiti stabiliti. Il superamento temporaneo delle soglie perciò è governato attraverso il rafforzamento degli obblighi di informazione e la previsione dell'adozione di misure correttive. In questo modo, l'attenzione si sposta dal momento dell'autorizzazione dell'investimento alla sua gestione nel tempo, valorizzando il ruolo della vigilanza e dei processi interni ai fondi.
Il secondo versante della modifica normativa riguarda la riaffermazione del principio di prevalenza degli investimenti ([16]) in strumenti negoziati su mercati regolamentati o su sistemi multilaterali dotati di adeguati requisiti. La riscrittura della lettera *c-bis* del comma 13 ne rafforza la portata, chiarendo che l'apertura verso attività non negoziate deve comunque restare contenuta entro limiti compatibili con una gestione prudente. Si determina così una tensione interna alla disciplina: da un lato, l'ampliamento delle possibilità di investimento; dall'altro, la conferma di un paradigma fondato sulla liquidità, sulla trasparenza e sulla controllabilità degli strumenti finanziari utilizzati.
Il ruolo del comma 200 si inserisce coerentemente in questa logica. Il rinvio al regolamento di cui al decreto ministeriale n. 166/2014 rappresenta lo snodo attraverso cui l'intervento acquista concreta operatività. È infatti alla fonte secondaria che viene demandata la definizione dei limiti massimi di investimento, dei requisiti dei mercati rilevanti e delle modalità di gestione del superamento delle soglie. La disciplina primaria traccia le direttrici dell'intervento, ma lascia alla regolazione secondaria il compito di tradurle in criteri applicativi, secondo un modello che, nel settore della previdenza complementare, risponde all'esigenza di adattare le regole all'evoluzione degli strumenti finanziari senza alterare la funzione principale del sistema.

([15]) L'evoluzione della disciplina evidenzia un progressivo spostamento dell'attenzione dal momento statico della definizione dei limiti a quello dinamico della gestione del rischio, attraverso obblighi informativi, procedure di monitoraggio e interventi correttivi. Tale impostazione riflette un modello di vigilanza fondato su controlli continuativi e sull'integrazione tra governance interna e supervisione esterna. Sul punto, si veda anche D. CASALE, *op. cit.*, p. 204. In tale prospettiva, il controllo continuo sostituisce progressivamente il vincolo quantitativo come principale strumento di tutela. Cfr. M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I.
([16]) Il principio di prevalenza degli investimenti in strumenti negoziati deriva dall'art. 6, comma 13, del d.lgs. n. 252/2005, che impone criteri di liquidità, trasparenza e contenimento del rischio nella gestione delle risorse.

3. Ambito soggettivo e profili applicativi

Le modifiche introdotte si collocano all'interno della disciplina generale delle forme pensionistiche complementari ([17]) e, proprio per questa ragione, sono destinate a incidere in modo trasversale su tutte le tipologie di fondi, indipendentemente dalla loro configurazione negoziale, aperta o individuale. Il dato rilevante non è la forma giuridica del fondo, ma la circostanza che la novella interviene su criteri di investimento che costituiscono elementi strutturali della gestione del patrimonio, con la conseguenza che i destinatari diretti sono i soggetti gestori e, più in generale, gli organi responsabili delle scelte allocative.
A questi si affianca, con un ruolo non meramente accessorio, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, chiamata a presidiare non solo la fase di attuazione delle nuove regole, ma anche il controllo sul rispetto delle condotte che saranno definite in sede regolamentare. Il coinvolgimento della Covip non si esaurisce nella funzione di vigilanza *ex post*, ma si estende alla costruzione stessa del quadro operativo, nella misura in cui la disciplina rinvia a fonti secondarie e a indicazioni tecniche che richiedono un'interazione costante tra regolazione e controllo.
In questo senso, l'intervento non incide soltanto sull'oggetto delle scelte allocative, ma investe direttamente i processi decisionali e i modelli organizzativi dei fondi pensione. L'ampliamento delle possibilità di investimento richiede infatti un rafforzamento delle procedure interne di valutazione, monitoraggio e controllo, imponendo una maggiore integrazione tra funzioni finanziarie, presìdi di risk management e obblighi di reporting. Ne deriva che la modifica normativa produce effetti che travalicano la dimensione meramente finanziaria, incidendo sulla struttura stessa della governance dei fondi ([18]) e sulla distribuzione delle responsabilità all'interno degli organi gestori ([19]).

([17]) Le forme pensionistiche complementari comprendono fondi negoziali, fondi aperti e piani individuali pensionistici, ai sensi degli artt. 3 e 13 del d.lgs. n. 252/2005.
([18]) L'impatto delle regole sugli investimenti si riflette sull'organizzazione interna dei fondi, imponendo un rafforzamento dei presìdi di governance, delle funzioni di controllo e dei sistemi di gestione del rischio. In tal senso, la regolazione degli investimenti si traduce anche in una regolazione dei processi decisionali: così D. CASALE, *op. cit.*, p. 214. La governance dei fondi diviene così luogo di composizione tra esigenze di mercato e vincoli di tutela sociale. Cfr. M. CINELLI, *op. cit.*, p. 355.
([19]) Nelle more della pubblicazione del presente contributo, l'art. 16-*bis* del d.l. n. 62/2026, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 112/2026, ha introdotto specifiche disposizioni relative agli organi di amministrazione e di controllo delle forme pensionistiche complementari, escluse quelle di cui agli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 252/2005. La disposizione stabilisce una durata in carica di 5 esercizi, limita il rinnovo degli incarichi per più di 2 mandati consecutivi e prevede che il Presidente e il Vicepresidente siano eletti dall'organo di amministrazione tra i propri componenti. Il nuovo regime si applica dal primo rinnovo successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, senza computare i mandati completati anteriormente.

Sul piano temporale, l'intervento presenta una caratteristica peculiare: la sua efficacia non è immediatamente piena, ma è subordinata all'adozione dei provvedimenti attuativi previsti ([20]). La modifica del regolamento di cui al decreto ministeriale n. 166/2014 costituisce il passaggio necessario affinché le nuove categorie di investimento e i relativi limiti possano trovare concreta applicazione. Ne deriva una fase intermedia nella quale la disciplina primaria è già vigente, ma continua a operare, in via transitoria, il quadro regolatorio previgente, con la conseguente necessità, per i fondi, di anticipare sul piano organizzativo scelte che diventeranno operative solo a seguito dell'intervento della fonte secondaria. Le ricadute applicative si concentrano, dunque, sulla dimensione interna della gestione. L'apertura verso strumenti finanziari riconducibili a progetti infrastrutturali impone una revisione delle politiche di investimento, che non può limitarsi a una valutazione delle opportunità offerte dai nuovi ambiti, ma deve misurarsi con la compatibilità di tali strumenti con il profilo di rischio complessivo del portafoglio. In questo contesto, assumono rilievo i processi di selezione degli attivi, le modalità di diversificazione e, soprattutto, la capacità dei fondi di monitorare nel tempo il rispetto dei limiti che saranno stabiliti.

Un profilo particolarmente significativo riguarda la gestione delle situazioni di superamento temporaneo delle soglie di investimento. La previsione di specifici obblighi informativi e di misure correttive implica la necessità di predisporre procedure interne idonee a rilevare tempestivamente tali scostamenti e a governarne gli effetti. Non si tratta soltanto di un adempimento formale, ma di un aspetto che incide direttamente sull'organizzazione del fondo, richiedendo strumenti di controllo e di reporting adeguati alla complessità degli strumenti utilizzati.

A ciò si aggiunge il coordinamento con il principio di prevalenza degli investimenti in strumenti negoziati. L'introduzione di nuove possibilità allocative non elimina la necessità di mantenere un equilibrio complessivo del portafoglio coerente con i criteri di prudenza, con la conseguenza che le scelte di investimento dovranno essere valutate non isolatamente, ma in relazione alla loro incidenza sull'assetto complessivo delle attività del fondo. In questo senso, la gestione del patrimonio previdenziale continua a richiedere una logica unitaria, nella quale l'ampliamento delle opzioni disponibili si traduce in un incremento della complessità decisionale piuttosto che in una semplificazione delle scelte.

([20]) L'efficacia delle disposizioni è subordinata all'adozione del regolamento attuativo previsto dall'art. 1, comma 200, della l. n. 199/2025, con conseguente fase transitoria disciplinata dalla normativa previgente. La subordinazione dell'efficacia delle norme all'adozione di atti attuativi rappresenta una tecnica normativa frequente nelle discipline ad elevato contenuto tecnico, nella quale la fonte primaria individua i principi e la fonte secondaria ne definisce l'operatività concreta. Sul punto, si veda anche M.R. GHEIDO, *op. cit.*

4. Inquadramento e considerazioni critiche

Il terreno elettivo dell'intervento normativo può individuarsi nella sovrapposizione tra previdenza e mercato, in una sorta di posizione intermedia nella quale il beneficiario della prestazione pensionistica diventa anche investitore ([21]). La gestione finanziaria del patrimonio rappresenta quindi uno strumento necessario, ma non sufficiente, a definire la natura del fondo pensione. La destinazione delle risorse a finalità previdenziali introduce tuttavia un criterio ordinante distinto rispetto alla logica propria degli investimenti finanziari, imponendo che ogni scelta allocativa sia valutata in funzione della tutela dell'aderente e della stabilità delle prestazioni future.
In tale prospettiva, assume rilievo la distinzione tra rischio finanziario e rischio previdenziale ([22]). Il primo costituisce un elemento fisiologico dei modelli a capitalizzazione ([23]), ma deve essere governato in modo tale da non compromettere la funzione di protezione che giustifica l'esistenza stessa del fondo ([24]); il secondo attiene, invece, alla capacità del sistema di garantire prestazioni adeguate nel tempo e rappresenta il criterio ultimo di valutazione delle scelte allocative. L'intervento normativo si colloca precisamente su questa linea di tensione, nella quale l'assunzione del rischio deve essere costantemente ricondotta alla finalità previdenziale e quindi, pur presente, non può prevalere.
L'apertura verso investimenti riconducibili a progetti infrastrutturali riflette pertanto il tentativo di rendere compatibile l'orizzonte temporale proprio della previdenza complementare con forme di investimento caratterizzate, almeno in astratto, da una durata estesa e da flussi relativamente stabili. L'interesse verso tali strumenti deriva dalla possibilità di individuare ambiti nei quali il lungo periodo della capitalizzazione previdenziale possa trovare un punto di contatto con

([21]) La figura dell'aderente ai fondi pensione si colloca in una posizione peculiare, distinta da quella dell'investitore finanziario, che implica una relazione fiduciaria con il fondo e giustifica l'esistenza di presìdi normativi e di vigilanza rafforzati. Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, p. 556; M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 140.
([22]) La distinzione tra rischio finanziario e rischio previdenziale rappresenta uno snodo teorico fondamentale: la disciplina dei fondi pensione richiede che il primo sia sempre subordinato al secondo. Sul punto, si veda D. CASALE, *op. cit.*, p. 204. Tale distinzione si inserisce nel più ampio dibattito relativo alla crisi del modello assicurativo tradizionale e alla necessità di ripensare i meccanismi di tutela sociale in un contesto caratterizzato da una crescente instabilità economica. Cfr. M. CINELLI, *op. cit.*, p. 360 ss.
([23]) I fondi pensione operano secondo il principio della capitalizzazione individuale, previsto dal d.lgs. n. 252/2005, in contrapposizione ai sistemi pensionistici a ripartizione disciplinati dalla previdenza obbligatoria.
([24]) La finalità previdenziale delle forme pensionistiche complementari è espressamente sancita dall'art. 1 del d.lgs. n. 252/2005, che individua nella tutela pensionistica integrativa la funzione primaria del sistema.

esigenze di finanziamento dell'economia reale ([25]), anche alla luce delle recenti tendenze espansive del mercato immobiliare a seguito dei massicci investimenti pubblici a sostegno della valorizzazione e della riqualificazione dell'edilizia privata.

Questa compatibilità, tuttavia, dipende dalle modalità concrete con cui gli investimenti vengono realizzati e dagli strumenti utilizzati, spesso caratterizzati da elevata complessità e da livelli di liquidità in realtà ridotti. Proprio questo dato consente di comprendere la centralità attribuita alla regolazione e alla vigilanza. L'intervento legislativo affida alla disciplina secondaria il compito di definire i limiti quantitativi, i criteri operativi e le modalità di gestione delle situazioni di scostamento. Ne deriva uno spostamento del baricentro della disciplina dalla fonte primaria alla regolazione attuativa, che assume una funzione determinante nel garantire la coerenza tra apertura agli investimenti e tutela prudenziale. In tale prospettiva, la vigilanza risulta parte integrante del processo decisionale, in quanto chiamata a presidiare non solo il rispetto delle regole, ma anche la loro concreta attuazione nel tempo.

L'evoluzione che si intravede è quella di un passaggio da un modello fondato prevalentemente su limiti quantitativi a un sistema orientato al governo complessivo del rischio. La crescente complessità degli strumenti finanziari e delle modalità di investimento rende infatti insufficiente un controllo statico basato su soglie numeriche, richiedendo invece una valutazione continua delle condizioni di equilibrio del portafoglio. In questo senso, la previsione di obblighi informativi e di procedure di rientro assume un significato che va oltre la dimensione formale, poiché consente di intervenire su situazioni che, pur non configurando violazioni immediate, possono incidere sulla sostenibilità della gestione nel medio-lungo periodo.

Allo stesso tempo, la riforma lascia emergere una tensione non facilmente componibile tra l'ampliamento delle possibilità di investimento e la riaffermazione dei criteri di prudenza. Da un lato, si riconosce l'esigenza di consentire ai fondi pensione di accedere a strumenti finanziari diversi da quelli tradizionalmente negoziati su mercati regolamentati; dall'altro, si ribadisce che tali investimenti devono restare contenuti entro limiti compatibili con la stabilità del sistema. Il punto critico non risiede tanto nella coesistenza di queste due esigenze, quanto nella difficoltà di tradurle in criteri operativi chiari e uniformi ([26]). Il rischio è che

([25]) L'impiego delle risorse previdenziali nell'economia reale si inserisce in una più ampia strategia di canalizzazione del risparmio verso investimenti di medio-lungo periodo, sostenuta anche da interventi normativi in materia di investimenti qualificati e incentivi fiscali. Sul punto cfr. O. BONARDI, *op. cit.*; G. ROCCO, *Investimenti qualificati e Fondi pensione*, in *DPL*, 2025, n. 41.

([26]) La traduzione delle indicazioni normative in criteri operativi rappresenta uno dei principali problemi della regolazione dei mercati finanziari complessi, nei quali l'equilibrio tra flessibilità e certezza del diritto risulta particolarmente delicato. Sul punto, si veda D. CASALE, *op. cit.*, p. 203.

la disciplina attuativa finisca per oscillare tra soluzioni eccessivamente restrittive, che svuoterebbero di contenuto l'apertura normativa, e impostazioni più elastiche, che esporrebbero i fondi a un incremento significativo del rischio.
La specificità della previdenza complementare emerge, inoltre, dalla posizione dell'aderente, che non può essere assimilata a quella di un investitore finanziario in senso pieno ([27]). L'aderente medio non dispone degli strumenti conoscitivi e decisionali necessari per valutare autonomamente la qualità delle scelte allocative, né partecipa direttamente al processo di investimento, specialmente quando l'adesione è "di fatto" ([28]). Ne deriva una valutazione preliminare rafforzata, nella quale la legittimazione dell'impiego delle risorse sui mercati discende dalla presenza di presìdi normativi e di vigilanza idonei a garantire che il rischio assunto resti coerente con la funzione previdenziale, piuttosto che dall'autonomia individuale.
Un ulteriore profilo riguarda il ruolo che i fondi pensione possono essere chiamati a svolgere nel contesto delle politiche economiche. L'utilizzo del risparmio previdenziale come leva per il finanziamento infrastrutturale ([29]) introduce il tema della possibile sovrapposizione tra finalità previdenziali e obiettivi di sviluppo. In assenza di un'esplicita delimitazione, il rischio è che le scelte di investimento vengano orientate anche da considerazioni esterne alla tutela dell'aderente, con una progressiva attenuazione del criterio fiduciario che dovrebbe guidare la gestione del patrimonio. La questione riguarda la capacità del sistema di garantire che l'impiego delle risorse in determinati settori avvenga in condizioni di selettività e proporzionalità. In questo contesto assume rilievo anche il tema della comparabilità tra le diverse forme pensionistiche. L'ampliamento delle opzioni di investimento, unito al ricorso esteso alla regolazione secondaria, può determinare una crescente differenziazione delle strategie allocative e dei relativi

([27]) La posizione dell'aderente nei fondi pensione è qualificata come posizione previdenziale individuale, disciplinata dagli artt. 11 e 14 del d.lgs. n. 252/2005, distinta dalla posizione dell'investitore finanziario. Si veda anche M. CINELLI, *op. cit.*, p. 357 ss.; M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 140.
([28]) In tema di adesione tacita o automatica alle forme pensionistiche complementari, si veda l'art. 8, comma 7, del d.lgs. n. 252/2005, che disciplina il meccanismo del conferimento del TFR in assenza di scelta esplicita del lavoratore. Si veda anche il commento all'art. 1, comma 204, della l. n. 199/2025 di V.M. TEDESCO*, L'adesione automatica alla previdenza complementare*, in questo volume, *infra*.
([29]) L'utilizzo del risparmio previdenziale per finalità di investimento nell'economia reale si colloca nel quadro delle politiche di sviluppo economico, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla disciplina dei fondi pensione e dalla normativa europea sui mercati finanziari. Il possibile utilizzo di tali risorse per finalità ulteriori rispetto a quelle strettamente previdenziali solleva il problema del bilanciamento tra interesse individuale e interesse collettivo, che costituisce uno dei nodi centrali della previdenza complementare. In tale prospettiva, la funzione previdenziale deve restare il criterio prevalente di orientamento delle scelte gestionali. In senso analogo, si veda M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 140.

profili di rischio, rendendo più difficile il confronto tra fondi e incidendo sulla trasparenza complessiva del sistema. In assenza di criteri sufficientemente uniformi, la maggiore flessibilità rischia di tradursi in una frammentazione delle prassi, con effetti potenzialmente distorsivi sulla concorrenza e sulla tutela dell'aderente. A tutte queste criticità dovrà dare un'adeguata risposta la disciplina attuativa.

5. Bibliografia

BONARDI O. (2007), *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, n. 3-4, pp. 552-577

CASALE D. (2025), *Fondi pensione e investimenti sostenibili. Trasparenza, regole di gestione e speciali limiti nel commercio di armi*, in *RDSS*, n. 2, pp. 201-231

CINELLI M. (2018), *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 355-368

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

PANDOLFO A. (1999), *Fondi pensione e investimento delle risorse (considerazioni a margine del dibattito sulla corporate governance)*, in *RTDPC*, n. 3, pp. 853-886

PERSIANI M. (2022), *Previdenza complementare: ancora sul contenuto della posizione previdenziale individuale*, in *GI*, n. 1, pp. 140-143

ROCCO G. (2025), *Investimenti qualificati e Fondi pensione*, in *DPL*, n. 41, pp. 2393-2397

Innalzamento delle soglie di deducibilità per la previdenza complementare (art. 1, comma 201, lett. *a*, n. 1 e n. 2)*

di Alessio Caracciolo

Abstract – L'art. 1, comma 201, lett. *a*, n. 1 e n. 2, della l. n. 199/2025 interviene sulla disciplina fiscale della previdenza complementare mediante una duplice misura che combina un adeguamento quantitativo del limite di deducibilità dei contributi e una riformulazione del regime speciale previsto per i lavoratori di prima occupazione. La modifica, pur di contenuta entità sotto il profilo dell'innalzamento della soglia, incide sulla struttura dell'incentivo fiscale, introducendo un meccanismo più flessibile di recupero della capacità di deduzione non utilizzata nei primi anni di partecipazione. L'intervento si inserisce nel quadro delle politiche di rafforzamento del secondo pilastro previdenziale, ma conferma al contempo i limiti strutturali della leva fiscale, la cui efficacia resta condizionata dalla capacità contributiva degli aderenti. Il contributo analizza la funzione della deducibilità nel sistema della previdenza complementare, le ricadute applicative della riforma e le principali criticità connesse al suo carattere selettivo.

Abstract – Art. 1(201)(*a*), points 1 and 2, of Act No. 199/2025 intervenes in the tax treatment of supplementary pension schemes through a twofold measure combining a quantitative adjustment of the deductibility ceiling for contributions with a reformulation of the special regime applicable to first-time workers. Although modest in terms of the increase in the threshold, the amendment affects the structure of the tax incentive by introducing a more flexible mechanism for recovering unused deduction capacity in the initial years of participation. The reform forms part of broader policies aimed at strengthening the second pillar of the pension

* *Questo contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca* YES – Youth Employment Strategy, *codice progetto MUR: P2022H89ZS, CUP D53D23022270001, a valere sulla Missione 4, Componente 2 (M4C2) – investimento 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)", finanziato dall'Unione europea –* NextGenerationEU *a valere sull'avviso pubblico d.d. 14 settembre 2022, n. 1409 – Settore ERC SH2.*

system, while at the same time confirming the structural limits of tax-based incentives, whose effectiveness remains dependent on the contributor's taxable capacity. This contribution examines the role of deductibility within the framework of supplementary pensions, the practical implications of the reform and its main critical aspects, particularly its inherently selective nature.

Sommario: 1. Intervento normativo e raccordo con la disciplina della previdenza complementare. – 2. La leva fiscale tra adeguamento quantitativo e riformulazione del regime speciale. – 3. Destinatari, decorrenza e implicazioni operative. – 4. Funzione della deducibilità e limiti strutturali dell'incentivo fiscale. – 5. Bibliografia.

1. Intervento normativo e raccordo con la disciplina della previdenza complementare

L'articolo 1, comma 201, lettera *a*, n. 1 e n. 2, della legge n. 199/2025 interviene sulla disciplina della deducibilità dei contributi alle forme pensionistiche complementari mediante una modifica dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 252/2005 ([1]), incidendo tanto sul limite generale di deduzione quanto sul regime speciale previsto per i lavoratori di prima occupazione ([2]).
In primo luogo, il legislatore modifica il comma 4 dell'articolo 8, elevando, a decorrere dal periodo d'imposta 2026, il limite annuo di deducibilità dei contributi dal precedente importo di 5.164,57 euro a 5.300 euro. La disposizione mantiene invariata la struttura della norma, che continua a ricomprendere nel limite

([1]) L'art. 8 del d.lgs. n. 252/2005 disciplina il regime fiscale dei contributi alle forme pensionistiche complementari, prevedendone la deducibilità entro limiti quantitativi. La deducibilità dei contributi costituisce uno dei principali strumenti di connessione tra sistema tributario e sistema previdenziale, operando nella fase di formazione del reddito imponibile e incidendo indirettamente sulle scelte di risparmio previdenziale. Tale configurazione è stata interpretata come espressione di una tecnica di intervento "indiretto", nella quale la fiscalità orienta comportamenti individuali senza incidere direttamente sull'organizzazione delle forme pensionistiche. In tal senso, si veda M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3.
([2]) Il regime speciale per i lavoratori di prima occupazione è disciplinato dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 252/2005, che consente una deducibilità aggiuntiva dei contributi nei limiti e alle condizioni previste dalla norma. Il ricorso a regimi differenziati per specifiche categorie di aderenti riflette una caratteristica tipica della previdenza complementare, nella quale il legislatore interviene con misure selettive volte a incentivare l'accesso al sistema in funzione delle condizioni soggettive dei destinatari. Tale impostazione, tuttavia, è stata letta come indice di una persistente difficoltà di realizzare una piena diffusione del sistema, ancora limitata da fattori strutturali legati al reddito e alla stabilità occupazionale. In tal senso, si veda G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, 2023, n. 1, p. 102 ss.

complessivo i contributi versati dal lavoratore e quelli a carico del datore di lavoro, nonché le quote accantonate a forme di previdenza integrativa, limitandosi a un aggiornamento del parametro quantitativo di riferimento.
Accanto a tale intervento, il comma 201 incide sul comma 6 del medesimo articolo 8, che disciplina il regime agevolato per i lavoratori di prima occupazione successiva all'entrata in vigore del decreto ([3]). La modifica sostituisce il precedente meccanismo, fondato su un tetto numerico predeterminato e su un limite massimo annuale espresso in valore assoluto, con una formulazione parametrata al nuovo limite generale di deducibilità. In particolare, la deduzione dei contributi eccedenti il limite ordinario è ora commisurata all'ammontare complessivo dei contributi deducibili nei primi 5 anni di partecipazione ma non effettivamente versati, entro il limite della metà del nuovo tetto annuo.
Il raccordo con la disciplina della previdenza complementare emerge nella misura in cui la leva fiscale continua a operare come uno degli strumenti principali di incentivazione dell'adesione e della contribuzione al secondo pilastro ([4]), senza

([3]) Il riferimento è all'entrata in vigore del d.lgs. n. 252/2005, che ha riformato la disciplina della previdenza complementare introducendo il sistema attuale.
([4]) L'incentivazione fiscale della previdenza complementare si inserisce nel quadro dell'imposizione sui redditi disciplinata dal d.P.R. n. 917/1986 (TUIR), attraverso la deducibilità dei contributi dalla base imponibile. Il riferimento al rafforzamento del secondo pilastro si colloca nella più generale evoluzione del sistema previdenziale verso un modello nel quale la previdenza complementare assume una funzione integrativa rispetto a quella obbligatoria, contribuendo alla sostenibilità complessiva del sistema. Tale evoluzione è stata ricondotta, anche in chiave prospettica, alla necessità di compensare le criticità strutturali della previdenza pubblica. Sul punto, si veda G. ROCCO, *Previdenza complementare: manutenzione evolutiva*, in *DPL*, 2024, n. 36. La centralità della leva fiscale nel sistema della previdenza complementare risponde alla necessità di configurare un efficace meccanismo di promozione in assenza di obbligatorietà. Tuttavia, tale impostazione espone il sistema a limiti strutturali, legati alla capacità del singolo di sostenere lo sforzo contributivo richiesto. Cfr. P.A. VARESI, *Sistema previdenziale: tra sostenibilità, cambiamenti sociali e digitalizzazione*, in *DPL*, 2025, n. 32-33.

tuttavia incidere sui meccanismi propri di funzionamento delle forme pensionistiche ([5]). La modifica si inserisce infatti all'interno di un impianto che resta fondato sulla volontarietà dell'adesione e sulla capitalizzazione individuale ([6]), intervenendo esclusivamente sulla fase di accumulo ([7]) mediante un aggiustamento dei limiti fiscali e dei criteri di utilizzo della capacità di deduzione ([8]). In tal senso, il coordinamento tra limite generale e regime speciale produce effetti indiretti sulla dinamica contributiva e, di conseguenza, sulla struttura delle prestazioni e sulle modalità di gestione del patrimonio, confermando il ruolo della fiscalità come strumento di sostegno, piuttosto che di trasformazione, della previdenza complementare ([9]).

([5]) La distinzione tra disciplina fiscale e disciplina previdenziale riflette la natura "ancillare" della leva tributaria rispetto al funzionamento delle forme pensionistiche, che restano regolate da principi propri quali volontarietà dell'adesione e capitalizzazione individuale. Tale assetto è stato interpretato come espressione di un equilibrio tra autonomia privata e intervento pubblico: in questo senso si veda O. BONARDI, *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, 2007, n. 3-4.

([6]) Principi evidenziati nell'art. 1 del d.lgs. n. 252/2005. La volontarietà dell'adesione costituisce uno dei principi cardine della previdenza complementare, qualificato in dottrina come elemento costitutivo del sistema, ma al tempo stesso oggetto di tensione con la funzione pubblicistica attribuita al secondo pilastro, in quanto rimette alla scelta individuale la realizzazione di un interesse di rilievo costituzionale. Sul punto, si veda G. ZAMPINI, *op. cit.*, p. 105 ss. L'opzione per sistemi a capitalizzazione si distingue dalla scelta di operare per ripartizione proprio per la centralità della posizione individuale e per la dinamica finanziaria degli investimenti rispetto alla semplice corresponsione di una somma proporzionale rispetto a quanto versato. Cfr. M. PERSIANI, *Previdenza complementare: ancora sul contenuto della posizione previdenziale individuale*, in *GI*, 2022, n. 1.

([7]) La fase di accumulo rappresenta uno snodo essenziale della previdenza complementare, in quanto determina l'entità delle risorse disponibili per la prestazione futura. In tale fase, l'interazione tra contribuzione, rendimenti e incentivi fiscali assume un ruolo decisivo nel definire la posizione previdenziale individuale. Si veda M. PERSIANI, *op. cit.*

([8]) In dottrina si è evidenziato come tale leva fiscale, pur incidendo sulla fase di formazione del reddito, sia strutturalmente orientata a sostenere finalità previdenziali di lungo periodo, integrando – senza sostituirla – la tutela assicurata dal sistema obbligatorio. Sul punto, si veda G. ROCCO, *Previdenza complementare: prospettive di sviluppo*, in *DPL*, 2023, n. 26; G. ZAMPINI, *op. cit.*

([9]) La qualificazione della fiscalità come strumento di sostegno riflette un orientamento consolidato secondo cui la previdenza complementare non è idonea, da sola, a risolvere le criticità del sistema pensionistico, ma può contribuire soltanto in modo integrativo e parziale. In questo senso è stata criticata la tendenza a caricare il secondo pilastro di funzioni "salvifiche" rispetto alla crisi della previdenza pubblica. Si veda G. ZAMPINI, *op. cit.*, p. 100 ss.

2. La leva fiscale tra adeguamento quantitativo e riformulazione del regime speciale

L'intervento si articola lungo due direttrici che, pur presentando un diverso grado di evidenza ([10]), concorrono a ridefinire la fisionomia dell'incentivo fiscale alla previdenza complementare. Da un lato si colloca l'innalzamento del limite annuo di deducibilità; dall'altro, la revisione del regime applicabile ai lavoratori di prima occupazione, che incide in modo più significativo sulla struttura del meccanismo e ne modifica la logica di funzionamento.

L'aumento della soglia, considerato isolatamente, ha una portata contenuta sotto il profilo quantitativo. Esso si traduce in un adeguamento del limite massimo entro cui i contributi possono essere sottratti alla base imponibile, senza incidere né sulle modalità di determinazione del reddito ([11]) né sui presupposti della deduzione. In questo senso, la misura si pone in linea con gli interventi di manutenzione normativa ([12]) degli ultimi anni, volti a preservare nel tempo l'efficacia degli strumenti fiscali senza alterarne l'impianto. Tuttavia, il suo significato non si esaurisce nell'incremento numerico del limite, poiché tale parametro continua a rappresentare il riferimento attorno al quale si struttura l'intero sistema della deducibilità.

È proprio su questo punto che si innesta la modifica del comma 6 dell'articolo 8, che assume un rilievo sistematico ben più ampio. Il superamento del precedente meccanismo, fondato su soglie predeterminate e su un limite massimo espresso in valore assoluto, introduce un criterio di calcolo della deducibilità eccedente fondato su una relazione dinamica tra contribuzione effettiva e capacità

([10]) È stata evidenziata una certa tendenza del legislatore di incidere in modo strutturale sul sistema previdenziale attraverso interventi inseriti nella legge di bilancio, osservandosi come riforme di lungo periodo vengano spesso trattate come poste di finanza corrente, con effetti limitati e frammentari. In tale contesto, anche gli interventi sulla previdenza complementare tendono ad assumere carattere episodico più che sistemico. Cfr. A. CHIARALUCE, *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, 2026, n. 3. La tendenza alla continua rimodulazione del sistema previdenziale mediante interventi puntuali e non strutturali si inserisce in un più ampio processo di trasformazione permanente della materia, nella quale le innovazioni normative risultano spesso "effimere" e rapidamente superate, in un contesto di instabilità regolativa che incide sulla coerenza complessiva del sistema. Sul punto, si veda M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I.

([11]) La determinazione del reddito imponibile ai fini Irpef è disciplinata dal TUIR, che consente la deduzione degli oneri nei limiti previsti dalle singole disposizioni.

([12]) Gli interventi recenti in materia previdenziale sono stati qualificati come espressione di una logica di "manutenzione evolutiva", caratterizzata da modifiche incrementali e non strutturali, volte ad adattare il sistema alle trasformazioni economiche e sociali senza alterarne l'impianto di fondo. In questo senso, si veda G. ROCCO, *Previdenza complementare: manutenzione evolutiva*, cit.

teorica di deduzione. La possibilità di dedurre contributi ulteriori viene così commisurata all'ammontare delle somme che, nei primi anni di partecipazione, avrebbero potuto essere versate e non lo sono state, piuttosto che ad un parametro fisso.

In questo modo, il regime speciale per i lavoratori di prima occupazione perde in parte la sua connotazione eccezionale e viene ricondotto a una logica più generale di gestione della contribuzione nel tempo. L'intervento consente di recuperare, nelle fasi successive, margini di deduzione non utilizzati nella fase iniziale, introducendo un meccanismo che tiene conto della discontinuità dei percorsi lavorativi e della progressiva capacità contributiva degli aderenti ([13]). Si tratta di una scelta che, pur restando confinata all'ambito fiscale, incide indirettamente sulla struttura dell'accumulazione previdenziale, poiché consente di distribuire nel tempo lo sforzo contributivo in modo più coerente con le traiettorie occupazionali, in un mercato del lavoro sempre più caratterizzato da fasi di transizione tra un impiego e l'altro ([14]).

Il raccordo tra il limite generale e il regime speciale assume, dunque, una funzione ordinante. Il primo, oltre che un tetto per la deducibilità, diventa il parametro di riferimento anche per la determinazione della deduzione eccedente, contribuendo a unificare il sistema e a ridurre la distanza tra disciplina ordinaria e disciplina speciale. Ne deriva un assetto più coerente sul piano formale, nel quale i diversi segmenti della deducibilità risultano tra loro collegati, anziché costruiti su logiche autonome.

Nel complesso, l'adeguamento quantitativo e la riformulazione del regime speciale concorrono a rendere l'incentivo più flessibile e maggiormente adattabile alle dinamiche della partecipazione alle forme pensionistiche, senza incidere sui presupposti fondamentali del sistema, che restano ancorati alla volontarietà dell'adesione e alla responsabilizzazione individuale nella fase di accumulo.

([13]) Si veda l'art. 53 Cost. La dipendenza dell'efficacia dell'incentivo fiscale dalla capacità contributiva degli aderenti rappresenta uno dei principali limiti strutturali della previdenza complementare, in quanto il meccanismo della deduzione presuppone l'esistenza di un reddito imponibile capiente. Ne deriva una selettività intrinseca che tende a escludere i soggetti più deboli, ossia quelli che avrebbero maggiore bisogno di integrazione previdenziale. Sul punto, si veda G. ZAMPINI, *op. cit.*, p. 108 ss.

([14]) Le trasformazioni del mercato del lavoro, segnate dalla crescente discontinuità delle carriere e dall'alternanza tra periodi di occupazione e non lavoro, rappresentano uno dei fattori principali di crisi dei modelli previdenziali tradizionali, imponendo una revisione degli strumenti di accumulazione e delle logiche di tutela. L'inefficacia degli strumenti previdenziali nel raggiungere le fasce più deboli è stata infatti ricondotta anche alle caratteristiche del mercato del lavoro contemporaneo, nel quale l'instabilità occupazionale e la frammentazione dei percorsi lavorativi incidono negativamente sulla capacità di accumulare risorse previdenziali adeguate. Sul punto, si veda M. CINELLI, *op. cit.*, p. 357 ss.

3. Destinatari, decorrenza e implicazioni operative

Le modifiche introdotte si collocano nell'ambito della disciplina generale delle forme pensionistiche complementari e si applicano, senza distinzioni tipologiche, a tutti gli aderenti ([15]), incidendo su una dimensione – quella della deducibilità dei contributi – che costituisce uno degli snodi principali della fase di accumulo. L'intervento agisce su un meccanismo che riguarda in via potenziale l'intera platea dei partecipanti, pur assumendo una rilevanza differenziata in relazione alla posizione reddituale e alla storia contributiva dei singoli soggetti.
Un rilievo specifico assume la posizione dei lavoratori di prima occupazione, per i quali la riformulazione del regime speciale introduce una disciplina che si estende lungo un arco temporale ampio, superando la logica di un beneficio concentrato nei primi anni di adesione. La possibilità di utilizzare, nelle fasi successive, la capacità di deduzione non sfruttata inizialmente implica una diversa configurazione del rapporto tra ingresso nel sistema e sviluppo della posizione previdenziale, incidendo sulle scelte contributive con modalità destinate a produrre effetti nel medio periodo. La disciplina presuppone, infatti, una continuità del rapporto con la forma pensionistica e una gestione consapevole delle opportunità offerte dal sistema, elementi che non possono essere dati per acquisiti in presenza di percorsi lavorativi discontinui e in assenza di un'adeguata conoscenza o, quantomeno, di un'informativa esaustiva.
Sul piano temporale, l'intervento produce effetti a decorrere dal periodo d'imposta 2026, con conseguente applicazione delle nuove regole ai contributi versati a partire da tale annualità. Ciò comporta la necessità di coordinare il nuovo regime con le posizioni già in essere, in particolare per quanto riguarda la determinazione della quota di deducibilità residua riferita ai primi anni di partecipazione. La ricostruzione di tale dato richiede una tracciabilità puntuale dei contributi teoricamente deducibili e di quelli effettivamente versati, introducendo un elemento di complessità che si riflette tanto sugli adempimenti delle forme pensionistiche quanto sulle attività di assistenza fiscale.
Le implicazioni operative si concentrano, in primo luogo, sulla gestione delle informazioni rilevanti ai fini della deducibilità. Le forme pensionistiche sono chiamate a garantire la corretta registrazione dei contributi versati, nonché la distinzione tra somme dedotte e somme non dedotte, già prevista dalla disciplina vigente ma destinata ad assumere un rilievo maggiore in ragione della nuova possibilità di recupero nel tempo della capacità fiscale non utilizzata. A ciò si aggiunge la necessità di fornire agli aderenti elementi informativi idonei a consentire una valutazione consapevole delle scelte contributive, in un contesto nel

([15]) Le forme pensionistiche complementari comprendono fondi negoziali, fondi aperti e piani individuali pensionistici, ai sensi degli artt. 3 e 13 del d.lgs. n. 252/2005.

quale l'effetto della deducibilità non si esaurisce nell'anno di versamento, ma si distribuisce lungo un orizzonte più ampio.
Un ulteriore profilo riguarda il ruolo dei datori di lavoro e degli intermediari fiscali. Per quanto riguarda la contribuzione a carico del datore di lavoro, infatti, la corretta applicazione del regime di deducibilità richiede un coordinamento tra le informazioni disponibili in capo al sostituto d'imposta ([16]) e quelle detenute dalla forma pensionistica, soprattutto nei casi in cui si renda necessario verificare l'esistenza di margini di deduzione eccedente. Analogamente, gli intermediari sono chiamati a valutare, in sede di dichiarazione, non solo l'ammontare dei contributi versati nell'anno ([17]), ma anche la possibilità di utilizzare quote di deduzione maturate in precedenza, con un conseguente aumento della complessità delle verifiche.

4. Funzione della deducibilità e limiti strutturali dell'incentivo fiscale

La disciplina della deducibilità dei contributi alla previdenza complementare costituisce uno dei principali punti di contatto tra sistema tributario e sistema previdenziale, collocandosi in una zona di intersezione nella quale la leva fiscale è chiamata a sostenere la costruzione della tutela previdenziale di lungo periodo. Le modifiche normative in commento si inseriscono in questo spazio, incidendo sul modo in cui l'incentivo si distribuisce sia nel tempo sia tra i soggetti interessati.
Il fondamento della deducibilità risiede nell'idea che la riduzione della base imponibile possa favorire l'accumulazione ([18]) di risorse destinate a integrare le prestazioni che non sono del tutto coperte dal primo pilastro della previdenza. Si tratta di una scelta che, pur non attribuendo alla previdenza complementare un carattere obbligatorio, ne fa risaltare il carattere sussidiario rafforzandone l'attrattività attraverso un beneficio fiscale che opera nella fase di formazione del reddito. In questa prospettiva, la deducibilità diventa uno strumento strutturale di politica previdenziale, che mira a orientare le scelte individuali ([19]).

([16]) Il sostituto d'imposta è disciplinato dall'art. 23 ss. del d.P.R. n. 600/1973, con obblighi di ritenuta, certificazione e conguaglio.
([17]) La dichiarazione dei redditi costituisce il momento di determinazione definitiva dell'imposta, ai sensi del TUIR e del d.P.R. n. 600/1973.
([18]) La deducibilità degli oneri dal reddito imponibile comporta una riduzione della base imponibile ai fini Irpef, in applicazione dei principi generali di determinazione del reddito di cui al TUIR.
([19]) L'utilizzo della fiscalità come strumento di politica previdenziale si inserisce nel più ampio fenomeno di integrazione tra politiche fiscali e sociali, nel quale il sistema tributario viene impiegato per orientare comportamenti individuali in funzione di obiettivi di welfare. Tuttavia, tale

Tuttavia, proprio la natura fiscale dello strumento ne definisce i limiti. La deducibilità presuppone l'esistenza di una base imponibile capiente ([20]) e, quindi, di una capacità contributiva che consenta di trasformare il beneficio teorico in un vantaggio effettivo. Ne deriva una selettività intrinseca, che tende a favorire i soggetti con redditi più elevati o con maggiore stabilità occupazionale, lasciando in posizione marginale coloro che, pur essendo esposti al rischio di inadeguatezza previdenziale, non dispongono delle condizioni economiche per sfruttare pienamente l'incentivo. L'intervento del 2025 non modifica questa caratteristica di fondo, limitandosi a rimodulare i margini entro cui il beneficio può essere utilizzato.

La riformulazione del regime speciale per i lavoratori di prima occupazione introduce, sotto questo profilo, un elemento di maggiore aderenza alle dinamiche reali dei percorsi lavorativi. Si tratta di una correzione che incide sulla distribuzione temporale dell'incentivo, rendendolo meno dipendente dalla posizione reddituale immediata e più coerente con un orizzonte di accumulazione di lungo periodo. Resta tuttavia ferma la condizione di fondo: anche il meccanismo di recupero presuppone, nelle fasi successive, l'esistenza di una base imponibile idonea a consentire l'utilizzo della deduzione. In questa prospettiva, la deducibilità si conferma come uno strumento che opera più efficacemente nel rafforzare le posizioni già inserite nel sistema che nel favorire l'ingresso di nuovi aderenti appartenenti a fasce deboli. Il risultato è una distribuzione non uniforme degli effetti dell'intervento, che si riflette nella capacità del secondo pilastro di svolgere una funzione integrativa effettiva.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il rapporto tra beneficio fiscale e comportamento previdenziale. La deducibilità, per sua natura, produce un vantaggio immediato, percepibile nel momento in cui si determina il reddito imponibile. La prestazione previdenziale, invece, si colloca in un orizzonte temporale distante, caratterizzato da un elevato grado di incertezza. Questa asimmetria può influenzare le scelte degli aderenti, orientandole più verso la massimizzazione del beneficio fiscale nel breve periodo che verso una pianificazione coerente della copertura previdenziale.

Sul piano sistemico, la centralità attribuita alla leva fiscale solleva interrogativi più ampi circa il ruolo del secondo pilastro all'interno del modello di protezione

integrazione non elimina le tensioni tra equità fiscale ed efficacia redistributiva. Sul punto, si veda P.A. VARESI, *op. cit.*, p. 1956 ss.

([20]) Il meccanismo della deduzione opera entro i limiti della base imponibile disponibile, non potendo generare eccedenze utilizzabili in assenza di reddito imponibile, secondo la disciplina generale dell'Irpef.

sociale ([21]). L'utilizzo della deducibilità come strumento principale di incentivazione rischia di trasferire sul sistema tributario una funzione che, per essere pienamente efficace, richiederebbe anche interventi sul versante del mercato del lavoro e della dinamica salariale. In assenza di tali condizioni, la previdenza complementare tende a svilupparsi in modo diseguale, riflettendo le differenze di reddito e di stabilità occupazionale presenti nel sistema economico.

5. Bibliografia

BONARDI O. (2007), *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, n. 3-4, pp. 552-577

CHIARALUCE A. (2026), *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, n. 3, pp. 181-186

CINELLI M. (2018), *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 355-368

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

PERSIANI M. (2022), *Previdenza complementare: ancora sul contenuto della posizione previdenziale individuale*, in *GI*, n. 1, pp. 140-143

ROCCO G. (2023), *Previdenza complementare: prospettive di sviluppo*, in *DPL*, n. 26, pp. 1652-1657

ROCCO G. (2024), *Previdenza complementare: manutenzione evolutiva*, in *DPL*, n. 36, pp. 2149-2153

VARESI P.A. (2025), *Sistema previdenziale: tra sostenibilità, cambiamenti sociali e digitalizzazione*, in *DPL*, n. 32-33, pp. 1955-1961

ZAMPINI G. (2023), *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, n. 1, pp. 99-109

([21]) Il crescente ricorso a forme di integrazione tra previdenza pubblica e privata è stato interpretato come espressione di un modello di welfare "misto", nel quale il concorso tra intervento pubblico e iniziativa privata assume carattere strutturale, ma al tempo stesso introduce elementi di ambiguità e instabilità nell'assetto complessivo del sistema. Cfr. M. CINELLI, *op. cit.*, p. 360 ss.

Modifica alle modalità di erogazione delle prestazioni dei fondi pensione (art. 1, comma 201, lett. *b*, *c* e *d*)*

di Alessio Caracciolo

Abstract – L'art. 1, comma 201, lett. *b*, *c* e *d*, della l. n. 199/2025 interviene in modo significativo sulla disciplina delle prestazioni della previdenza complementare, ampliando la quota liquidabile in capitale e introducendo modalità di erogazione alternative alla rendita vitalizia, tra cui la rendita a durata definita, i prelievi programmati e l'erogazione frazionata del montante. La riforma incide sulla fase di decumulo, segnando un'evoluzione del modello tradizionale fondato sulla contrapposizione tra capitale e rendita e introducendo soluzioni più flessibili, caratterizzate dalla permanenza del montante in gestione. Il contributo analizza la struttura della riforma, le sue ricadute applicative e le principali tensioni sistemiche che emergono nella ridefinizione dell'equilibrio tra libertà di scelta e tutela previdenziale.

Abstract – Art. 1(201), letters *b*, *c* and *d*, of Act No. 199/2025 introduces significant changes to the regulation of supplementary pension benefits, expanding the share payable as a lump sum and introducing alternative payout options to the traditional life annuity, including fixed-term annuities, programmed withdrawals and phased withdrawals of the accumulated capital. The reform reshapes the decumulation phase, moving beyond the traditional capital-annuity dichotomy and introducing more flexible solutions, characterized by the continued management of the remaining assets within the pension scheme. This contribution examines the structure of the reform, its practical implications and the main systemic tensions arising from the redefinition of the balance between individual choice and pension protection.

* *Questo contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca* YES – Youth Employment Strategy, *codice progetto MUR: P2022H89ZS, CUP D53D23022270001, a valere sulla Missione 4, Componente 2 (M4C2) – investimento 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)", finanziato dall'Unione europea –* NextGenerationEU *a valere sull'avviso pubblico d.d. 14 settembre 2022, n. 1409 – Settore ERC SH2.*

Sommario: 1. Intervento normativo e riassetto della disciplina delle prestazioni. – 2. Dalla rendita vitalizia alle forme flessibili di erogazione. – 3. Destinatari, decorrenza e implicazioni operative. – 4. Libertà di scelta, rischio e funzione previdenziale. – 5. Profili critici. – 6. Bibliografia.

1. Intervento normativo e riassetto della disciplina delle prestazioni

L'articolo 1, comma 201, lettere *b*, *c* e *d*, della legge n. 199/2025 interviene sulla disciplina delle prestazioni delle forme pensionistiche complementari ([1]) mediante una serie coordinata di modifiche all'articolo 11 del decreto legislativo n. 252/2005 ([2]), cui si affiancano interventi sugli articoli 14 e 19 ([3]), con effetti che investono tanto la configurazione delle modalità di erogazione quanto i profili fiscali e regolatori connessi alla fase di decumulo ([4]).
Un primo nucleo di modifiche riguarda il rapporto tra erogazione in capitale ed erogazione in rendita. Il legislatore aveva elevato la quota massima liquidabile in capitale dal 50 al 60% del montante finale accumulato ([5]), mantenendo la rendita

([1]) La disciplina delle prestazioni rappresenta il momento conclusivo della funzione previdenziale delle forme complementari, in cui si realizza il passaggio dalla fase di accantonamento a quella di erogazione. In dottrina si è sottolineato come tale fase costituisca uno snodo essenziale per la qualificazione stessa della previdenza complementare, in quanto è in essa che si misura la coerenza tra logiche finanziarie e finalità previdenziali. Cfr. M. PERSIANI, *Previdenza complementare: ancora sul contenuto della posizione previdenziale individuale*, in *GI*, 2022, n. 1. La disciplina delle prestazioni sconta una persistente "incertezza qualificatoria", derivante dalla tensione tra logica previdenziale e residui schemi retributivi, in un contesto di "immaturità sistematica" dell'intero settore. Tale lettura conferma e rafforza l'esigenza di accompagnamento dottrinale del passaggio ricostruttivo. Sul punto, si veda S. GIUBBONI, *Appunti in tema di prestazioni pensionistiche complementari*, in *IPrev*, 2009, n. 3, p. 608.
([2]) L'art. 11 del d.lgs. n. 252/2005 disciplina i requisiti e le modalità di accesso alle prestazioni pensionistiche complementari, regolando, tra l'altro, il rapporto tra erogazione in capitale ed erogazione in rendita, nonché le principali ipotesi di anticipazione e di prestazione pensionistica.
([3]) Gli artt. 14 e 19 del d.lgs. n. 252/2005 disciplinano, rispettivamente, la permanenza nella forma pensionistica complementare, la cessazione dei requisiti di partecipazione e la portabilità della posizione individuale, nonché i compiti della Covip in materia di vigilanza sul sistema.
([4]) La fase di decumulo è stata oggetto di crescente attenzione in dottrina, quale momento nel quale si concentrano le principali criticità del sistema previdenziale complementare, in particolare con riferimento alla trasformazione del montante in prestazione e alla gestione del rischio di longevità. Più precisamente, la fase di decumulo si colloca all'interno di un ciclo di vita del risparmio previdenziale «modellato sull'intero percorso lavorativo e personale dell'iscritto», evidenziando la funzione dinamica della prestazione e la sua connessione con esigenze differenziate nel tempo. Sul punto, si veda G. ROCCO, *Prestazioni di previdenza complementare e tassazione*, in *DPL*, 2026, n. 4.
([5]) Nelle more della pubblicazione del presente contributo, l'art. 16-*ter* del d.l. n. 62/2026, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 112/2026, ha ricondotto dal 60 al 50% la quota massima

vitalizia come forma ordinaria di erogazione, ma ampliando lo spazio riconosciuto alla disponibilità immediata delle somme. Resta confermata rispetto al passato la possibilità di erogazione integrale in capitale nei casi in cui la rendita vitalizia derivante dalla conversione di almeno il 70% del montante risulti inferiore al 50% dell'assegno sociale ([6]), in continuità con la disciplina previgente.
Il tratto più innovativo dell'intervento è rappresentato dall'introduzione, accanto alla rendita vitalizia, di modalità alternative di erogazione delle prestazioni. Il nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 11 consente che le prestazioni siano corrisposte nella forma della rendita a durata definita, parametrata alla speranza di vita residua dell'aderente, mediante prelievi liberamente determinabili entro limiti collegati alla rendita stessa, oppure attraverso un'erogazione frazionata del montante per un periodo non inferiore a 5 anni. Tali forme si caratterizzano per la permanenza del montante in gestione ([7]) presso la forma pensionistica complementare anche nella fase di erogazione, configurando una continuità tra accumulazione e decumulo che si discosta dal modello tradizionale fondato sulla conversione integrale in rendita.
La disciplina specifica i criteri di calcolo delle nuove modalità di erogazione, facendo riferimento, per la rendita a durata definita, alla speranza di vita determinata dall'Istat e introducendo limiti ai prelievi correlati alle rate teoriche della rendita stessa. Viene inoltre regolata la sorte del montante residuo in caso di morte del beneficiario, prevedendo il riscatto da parte dei soggetti indicati, con conseguente attenuazione del rischio di perdita delle somme non ancora erogate.
Alle innovazioni sul piano sostanziale si accompagnano modifiche rilevanti al regime fiscale. Il legislatore estende alle prestazioni erogate nelle nuove forme – rendita a durata definita, prelievi e somme riscattate in caso di morte – il trattamento previsto per le prestazioni in capitale, mentre introduce per l'erogazione frazionata un regime autonomo fondato su una ritenuta a titolo d'imposta con aliquota del 20%, riducibile in funzione dell'anzianità di partecipazione. Tale differenziazione mira a garantire coerenza tra modalità di erogazione e disciplina

liquidabile in capitale e ha differito al 31 ottobre 2026 l'applicazione della disciplina dell'erogazione frazionata. Poiché la disposizione correttiva acquista efficacia dalla medesima data prevista per l'applicazione della modifica originaria, l'innalzamento al 60% è stato neutralizzato prima di divenire operativo.

([6]) Ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 252/2005, resta ammessa l'erogazione integrale in capitale quando la rendita derivante dalla conversione di almeno il 70% del montante finale risulti inferiore al 50% dell'assegno sociale di cui all'art. 3, commi 6 e 7, della l. n. 335/1995.

([7]) Cfr. M. PERSIANI, *op. cit.* Nella fase di accumulo il fondo resta esposto al rischio di investimento, mentre solo nella fase di erogazione interviene la traslazione del rischio demografico, con una strutturale distinzione tra le due fasi del rapporto previdenziale. Si veda anche N. DE LUCA, *Rendite vitalizie e fondi pensione negoziali: problemi e prospettive*, in *Diritto ed Economia dell'Assicurazione*, 2005, n. 4, p. 1118.

tributaria ([8]), evitando disallineamenti tra struttura della prestazione e imposizione fiscale.
Viene inoltre rafforzato il regime di tutela delle posizioni individuali nella fase di erogazione, attraverso l'estensione alle principali prestazioni della previdenza complementare dei limiti di cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità previsti per le prestazioni obbligatorie, mentre restano escluse da tali vincoli le somme oggetto di riscatto e le anticipazioni non riconducibili a finalità previdenziali in senso stretto. Parallelamente, la modifica dell'articolo 14 elimina il riferimento ai limiti stabiliti dalla contrattazione collettiva in materia di portabilità, rafforzando il carattere individuale del diritto al trasferimento della posizione.
Infine, la modifica normativa attribuisce un ruolo significativo alla regolazione secondaria e alla vigilanza ([9]), ampliando le competenze della Covip in relazione alla definizione delle modalità di erogazione frazionata e dei criteri delle linee di investimento connesse alle adesioni non esplicite. Il comma 202, come modificato dall'articolo 16-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 62/2026, stabilisce che le nuove disposizioni trovano applicazione a decorrere dal 1° luglio 2026. Restano tuttavia differite al 31 ottobre 2026 la disposizione di cui alla lettera *c* e, nell'ambito del nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 11, la sola erogazione frazionata del montante accumulato per un periodo non inferiore a 5 anni. Entro le rispettive date la Covip è chiamata ad adeguare le proprie istruzioni.

2. Dalla rendita vitalizia alle forme flessibili di erogazione

Le modifiche introdotte incidono su uno degli snodi più sensibili della previdenza complementare, quello della trasformazione del montante accumulato in

([8]) Il coordinamento tra struttura della prestazione e regime fiscale costituisce un elemento essenziale del sistema, in quanto la fiscalità non si limita a disciplinare l'imposizione ma incide indirettamente sulle scelte allocative degli aderenti, orientando le modalità di fruizione delle prestazioni. Cfr. M.R. GHEIDO, *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3. Il regime fiscale delle prestazioni è stato storicamente segnato da profonde disomogeneità tra categorie di lavoratori, tali da incidere sulla stessa configurazione sostanziale delle prestazioni e da generare problematiche di uguaglianza costituzionale. Sul punto, si veda *amplius* P. SANDULLI, *Pubblici e privati nella previdenza complementare: parità, ma limitata, nel regime fiscale delle prestazioni*, in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 88.
([9]) La centralità della regolazione attuativa e della vigilanza nella previdenza complementare è stata più volte evidenziata, quale elemento strutturale di un sistema caratterizzato da un forte intreccio tra fonti primarie e secondarie, nel quale l'autorità di vigilanza assume un ruolo determinante nella concreta configurazione degli istituti. Cfr. O. BONARDI, *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, 2007, n. 3-4.

reddito nella fase successiva alla cessazione dell'attività lavorativa ([10]). Il modello delineato dal decreto legislativo n. 252/2005 era costruito attorno a una struttura relativamente rigida, nella quale la rendita vitalizia rappresentava la forma ordinaria di prestazione e l'erogazione in capitale costituiva un'eccezione circoscritta entro limiti quantitativi definiti. L'intervento normativo in commento non abbandona formalmente tale impianto, ma ne modifica in modo significativo il funzionamento, introducendo un'articolazione delle modalità di erogazione che ne attenua la rigidità originaria.

La rendita vitalizia conserva la propria funzione di riferimento, in quanto unica modalità in grado di assicurare una copertura integrale del rischio di sopravvivenza ([11]), ma perde la posizione di sostanziale esclusività che la caratterizzava. Accanto ad essa si collocano ora forme di prestazione che consentono una progressiva erogazione nel tempo del montante, secondo modalità differenziate. La rendita a durata definita, i prelievi programmati e l'erogazione frazionata introducono una pluralità di soluzioni che si collocano lungo un continuum tra disponibilità immediata del capitale e trasformazione in flussi periodici. Ciò assume un rilievo specifico nella progressiva erosione del modello tradizionale di trasformazione del montante, imperniato sulla distinzione tra capitale e rendita vitalizia ([12]). Tale distinzione, che nel sistema originario svolgeva una funzione ordinante, perde nel nuovo assetto la propria capacità di esaurire le modalità di configurazione della prestazione. La contrapposizione tra disponibilità immediata del capitale e trasformazione in flussi periodici si inserisce quindi in una struttura più articolata. Il superamento del modello dicotomico si traduce nella sostituzione di un criterio semplice e stabilizzante con una logica composita, nella quale la prestazione non è più riconducibile a una forma tipica, ma assume

([10]) La funzione delle forme pensionistiche complementari consiste, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 252/2005, nell'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio, al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale. La trasformazione del montante in reddito rappresenta il momento in cui si manifesta in senso proprio questa funzione previdenziale, ma anche quello in cui emergono le tensioni tra sicurezza e rendimento, tra stabilità della prestazione e variabilità dei risultati finanziari. Cfr. N. DE LUCA, *op. cit.*, p. 1113 ss. La prestazione pensionistica complementare si colloca in un quadro di incertezza qualificatoria, nel quale coesistono elementi previdenziali e logiche privatistiche, rendendo necessario un continuo sforzo di ricostruzione sistematica. Si veda S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 609.

([11]) Cfr. N. DE LUCA, *op. cit.*, p. 1113 ss.

([12]) La tradizionale contrapposizione tra erogazione in capitale e rendita vitalizia riflette l'impostazione originaria della previdenza complementare, fondata su una logica assicurativa nella quale la rendita costituisce lo strumento tipico di copertura del rischio di sopravvivenza. In altri termini, la centralità della rendita nel sistema originario discendeva da un'impostazione assicurativa fondata sulla gestione del rischio demografico, mentre le aperture al capitale riflettono un progressivo adattamento a logiche di flessibilità e mercato. Cfr. N. DE LUCA, *op. cit.*, p. 1113 ss.

configurazioni differenziate in funzione delle modalità di accesso e di utilizzo del montante sulla base delle scelte dell'aderente.

In questo passaggio si coglie un mutamento di paradigma. Il modello tradizionale, fondato sulla centralità della rendita vitalizia, era espressione di una razionalità assicurativa, nella quale la prestazione veniva definita attraverso la neutralizzazione del rischio di durata della vita ([13]). Il nuovo assetto, pur mantenendo tale riferimento, si caratterizza per una maggiore apertura a soluzioni che non si esauriscono ([14]) in una logica di copertura integrale del rischio. Ne deriva una configurazione nella quale il sistema si organizza attorno a una pluralità di strumenti tra loro coordinati.

Il tratto comune di queste nuove modalità risiede nella scelta di mantenere il montante in gestione anche nella fase di erogazione. Tale opzione segna un elemento di discontinuità rispetto al modello tradizionale, nel quale la fase di accumulo e quella di prestazione erano nettamente separate: la prima affidata alla gestione finanziaria del fondo, la seconda alla trasformazione in rendita, spesso mediante l'intervento di un soggetto assicurativo. La permanenza del montante all'interno della forma pensionistica determina invece una continuità tra le due fasi, nella quale il patrimonio continua a essere esposto alle dinamiche di mercato anche dopo l'inizio dell'erogazione.

Questa continuità comporta un mutamento nella configurazione della prestazione previdenziale. Il reddito derivante dalla previdenza complementare non è più necessariamente il risultato di una trasformazione definitiva del capitale in una rendita certa, ma può assumere la forma di un flusso che si costruisce progressivamente nel tempo, in funzione delle scelte dell'aderente e dell'andamento della gestione. La prestazione perde così una parte della sua dimensione assicurativa in senso stretto e si avvicina a un modello nel quale la gestione del montante continua a svolgere un ruolo determinante anche nella fase di decumulo.

([13]) Il rischio demografico costituisce il nucleo centrale della funzione assicurativa della rendita e giustifica il coinvolgimento necessario di imprese di assicurazione nella fase di erogazione. Cfr. N. DE LUCA, *op. cit.*, p. 1115.

([14]) L'evoluzione del sistema previdenziale è stata letta come parte di un più ampio processo di trasformazione, caratterizzato dall'abbandono di modelli rigidi e dalla progressiva introduzione di strumenti flessibili, spesso destinati a essere superati o modificati in tempi brevi, in un contesto normativo instabile. La crescente flessibilità delle modalità di erogazione si inserisce nel processo di ibridazione tra pubblico e privato che caratterizza il welfare contemporaneo, nel quale la protezione sociale è affidata a una combinazione di strumenti diversi, con una progressiva responsabilizzazione dell'individuo. Cfr. M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I. Secondo parte della dottrina, il sistema della previdenza complementare è caratterizzato da una perdurante incoerenza normativa e da un'evoluzione non lineare, che incide sulla sua capacità di diffusione e stabilizzazione sistemica. In questo senso, si veda G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, 2023, n. 1, p. 105.

La pluralità delle modalità di erogazione introduce, inoltre, un diverso rapporto tra standardizzazione e personalizzazione della prestazione. Il modello originario, fondato sulla rendita vitalizia, offriva una soluzione uniforme, idonea a garantire stabilità ma poco adattabile a situazioni individuali differenziate. Le nuove forme consentono di modulare l'erogazione in funzione di esigenze specifiche, offrendo strumenti più flessibili di gestione del reddito nella fase post-lavorativa. Tale flessibilità, tuttavia, per comportare un miglioramento effettivo della funzione previdenziale richiede un'adeguata capacità di utilizzo delle opzioni disponibili.

3. Destinatari, decorrenza e implicazioni operative

L'intervento si applica all'insieme delle forme pensionistiche complementari disciplinate dal decreto legislativo n. 252/2005, senza differenziazioni legate alla loro configurazione giuridica, e incide direttamente sulla fase di accesso alle prestazioni, ridefinendo i margini di scelta riconosciuti agli aderenti e le modalità di gestione delle posizioni nella fase di erogazione. La platea dei destinatari comprende, in primo luogo, gli iscritti alle forme pensionistiche complementari, i quali si trovano a disporre di un ventaglio più ampio di opzioni nella fase di uscita, con conseguenze rilevanti sulla configurazione del reddito previdenziale. Accanto agli aderenti, assumono rilievo i soggetti gestori delle forme pensionistiche, chiamati a recepire le innovazioni normative attraverso un adeguamento degli statuti, dei regolamenti e delle procedure interne ([15]). Le modifiche incidono infatti sulla struttura stessa delle prestazioni, richiedendo la predisposizione di strumenti idonei a consentire l'erogazione nelle nuove modalità previste, nonché la gestione continuativa del montante nella fase successiva all'esercizio dell'opzione da parte dell'aderente. Ne deriva un ampliamento delle responsabilità organizzative, che investe tanto la dimensione operativa quanto quella informativa. Sul piano temporale, il nuovo regime presenta una decorrenza differenziata. La generalità delle disposizioni introdotte dal comma 201 trova applicazione dal 1° luglio 2026; la disposizione di cui alla lettera *c* e l'erogazione frazionata del montante per un periodo non inferiore a 5 anni si applicano invece dal 31 ottobre 2026. Ne deriva che, dal 1° luglio, risultano operative, tra le altre, la rendita a durata definita e le modalità di prelievo previste dal nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 11, mentre per l'erogazione frazionata permane fino al 31 ottobre il regime

([15]) L'adeguamento degli statuti, dei regolamenti e delle procedure interne delle forme pensionistiche si collega ai poteri di vigilanza e di conformazione esercitati dalla Covip ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 252/2005, oltre che alle regole organizzative interne previste dalla disciplina di settore.

anteriore. La scansione temporale risponde all'esigenza di consentire alle forme pensionistiche e alla Covip di adeguare progressivamente statuti, regolamenti, istruzioni, procedure e sistemi informativi, tenendo conto della complessità delle modifiche introdotte. Fino a tale data continua a trovare applicazione la disciplina previgente, ferma restando la necessità di predisporre per tempo gli interventi necessari a garantire la piena operatività del nuovo regime.

Le implicazioni applicative si manifestano in modo particolarmente evidente nella fase di accesso alle prestazioni, che richiede ora una gestione più articolata delle opzioni disponibili. Le forme pensionistiche sono chiamate a definire procedure che consentano agli aderenti di esercitare una scelta consapevole tra le diverse modalità di erogazione, tenendo conto delle variabili che incidono sulla determinazione delle prestazioni, quali la speranza di vita residua, tenendo conto delle variabili che incidono sulla determinazione delle prestazioni, quali la speranza di vita residua, la quota massima erogabile in capitale, rimasta fissata al 50% dopo l'introduzione dell'articolo 16-*ter* del decreto-legge n. 62/2026, e le condizioni, anche temporali, di accesso alle forme flessibili. La complessità delle opzioni richiede un rafforzamento degli strumenti informativi, al fine di rendere comprensibili le conseguenze delle diverse scelte sul piano del reddito futuro.

Un ulteriore profilo riguarda il coordinamento tra le modalità di erogazione e il regime fiscale applicabile. Le nuove forme di prestazione sono assoggettate a trattamenti tributari differenziati, che richiedono una gestione puntuale delle ritenute ([16]) e una chiara individuazione del soggetto tenuto all'applicazione dell'imposta. In questo contesto, le forme pensionistiche devono assicurare la corretta distinzione tra le diverse tipologie di prestazione, nonché la trasmissione delle informazioni necessarie agli eventuali soggetti incaricati dell'erogazione. Particolare attenzione deve essere prestata alla gestione del montante nella fase di decumulo. La permanenza del capitale in gestione implica la necessità di monitorare nel tempo l'equilibrio tra somme erogate e valore residuo del patrimonio, tenendo conto delle dinamiche di mercato e delle scelte effettuate dall'aderente. Ciò comporta l'introduzione di procedure di controllo e di reporting che consentano di verificare la sostenibilità delle erogazioni e di prevenire situazioni di incoerenza tra le modalità di prelievo e le caratteristiche del portafoglio.

Infine, il rafforzamento del ruolo della Covip nella definizione delle modalità di erogazione frazionata e dei criteri delle linee di investimento connesse alle adesioni non esplicite richiede un costante coordinamento tra le forme pensionistiche e l'autorità di vigilanza. L'attuazione della riforma non si esaurisce nella mo-

([16]) Il riferimento alle ritenute impone il coordinamento con il d.P.R. n. 600/1973, che disciplina in via generale i meccanismi di ritenuta e il ruolo del sostituto d'imposta, ferma restando la specialità del regime tributario previsto per le prestazioni di previdenza complementare.

difica delle norme primarie, ma presuppone l'adozione di istruzioni e criteri applicativi idonei a garantire un'applicazione uniforme della disciplina, evitando disallineamenti tra le diverse forme pensionistiche e assicurando la coerenza complessiva del sistema.

4. Libertà di scelta, rischio e funzione previdenziale

L'ampliamento delle modalità di erogazione delle prestazioni ridefinisce in modo significativo il ruolo dell'aderente nella fase di accesso alle prestazioni, attribuendogli uno spazio decisionale più ampio ([17]). La possibilità di optare tra soluzioni differenziate incide sulla configurazione del reddito previdenziale, rendendo la scelta individuale un elemento strutturale del risultato. Questa estensione dell'autonomia decisionale si colloca in una linea di evoluzione che tende a valorizzare la responsabilità individuale nella gestione della posizione previdenziale.
Le prestazioni, quindi, diventano l'esito delle opzioni esercitate dall'aderente, il quale è chiamato a orientarsi tra alternative che presentano implicazioni diverse in termini di durata e stabilità del reddito. La libertà di scelta assume una dimensione sostanziale, che si traduce nella possibilità di modulare il rapporto tra capitale e flusso previdenziale in funzione delle esigenze personali. A tale ampliamento dell'autonomia corrisponde una diversa configurazione del rischio all'interno del sistema ([18]). Nel modello tradizionale, fondato sulla rendita vitalizia, il rischio di sopravvivenza veniva assorbito attraverso la trasformazione del montante in una prestazione stabile e predeterminata ([19]). Nel nuovo assetto, invece, tale rischio risulta distribuito diversamente, in quanto l'esito della prestazione dipende in misura crescente dalle scelte operate dall'aderente.

([17]) La valorizzazione dell'autonomia individuale nella gestione della posizione previdenziale si colloca in una più ampia tendenza alla responsabilizzazione del singolo nei sistemi di welfare, che tuttavia può entrare in tensione con la funzione pubblicistica della tutela previdenziale. Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, p. 552 ss. La centralità della libertà di adesione e gestione individuale rappresenta un elemento strutturale ma al contempo problematico, in quanto può entrare in tensione con la funzione pubblica di adeguatezza delle prestazioni. In tal senso, si veda si veda G. ZAMPINI, *op. cit.*, p. 106.
([18]) La redistribuzione del rischio dal sistema all'individuo rappresenta uno degli effetti principali delle trasformazioni dei modelli previdenziali, nei quali il rischio non è più integralmente assorbito da meccanismi collettivi ma viene, almeno in parte, trasferito sulle scelte individuali. Cfr. M. CINELLI, *op. cit.*, p. 357 ss.
([19]) Sul punto, si veda N. DE LUCA, *op. cit.*, p. 1113 ss.

La relazione tra libertà di scelta e rischio non si esaurisce, tuttavia, in un profilo meramente allocativo, ma incide sulla stessa funzione della prestazione previdenziale complementare ([20]). L'ampliamento delle opzioni consente di adattare la prestazione a bisogni individuali differenziati, modificando al contempo il modo in cui il sistema realizza la propria finalità di protezione.
In questa prospettiva, le decisioni relative alla modalità di erogazione delle prestazioni incidono sulla copertura di bisogni essenziali nella fase post-lavorativa e si collocano entro un orizzonte caratterizzato da incertezza e difficoltà di previsione, pur non trasformando l'aderente in un investitore. L'autonomia decisionale deve quindi essere letta in relazione alle condizioni concrete entro cui può essere esercitata, tenendo conto della complessità delle opzioni e della limitata possibilità di correggere *ex post* le scelte effettuate.
In questo quadro, la funzione della regolazione e della vigilanza assume un rilievo specifico, volto a garantire che l'ampliamento delle possibilità di scelta sia accompagnato da strumenti idonei a renderle effettivamente intelligibili. La qualità dell'informazione, la chiarezza delle condizioni di accesso e la comparabilità delle diverse modalità di erogazione costituiscono elementi essenziali affinché la libertà di scelta si traduca in una decisione consapevole.

5. Profili critici

L'assetto delineato dalla riforma solleva, in primo luogo, un problema di coerenza tra ampliamento delle opzioni e intelligibilità del sistema. La moltiplicazione delle modalità di erogazione, accompagnata da regimi differenziati e da condizioni non pienamente omogenee, rende più difficile ricondurre le diverse soluzioni a un quadro unitario. Ne deriva una tensione tra flessibilità e trasparenza ([21]), nella misura in cui l'incremento delle alternative disponibili non si traduce automaticamente in una maggiore capacità di orientamento da parte dell'aderente.
Un secondo profilo critico riguarda la tenuta del principio di adeguatezza della prestazione. L'accentuazione del ruolo delle scelte individuali, pur coerente con l'evoluzione del sistema, comporta una crescente differenziazione degli esiti previdenziali, che può risultare difficilmente compatibile con l'esigenza di assicurare

([20]) La funzione previdenziale costituisce il criterio ordinante dell'intero sistema e impone che le modalità di erogazione delle prestazioni siano valutate in relazione alla loro capacità di garantire un livello adeguato di tutela nel tempo, in coerenza con i principi costituzionali. Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, p. 552 ss.
([21]) La crescente complessità dei sistemi previdenziali e la moltiplicazione delle opzioni disponibili possono determinare una riduzione della trasparenza e dell'intelligibilità delle scelte, con il rischio di compromettere l'effettività della tutela. Cfr. M. CINELLI, *op. cit.*, p. 355 ss.

livelli di protezione non meramente eventuali. La questione non attiene soltanto alla distribuzione del rischio, ma alla possibilità di mantenere una funzione previdenziale che non si risolva in una somma di percorsi individuali privi di un minimo comune denominatore.
Un ulteriore elemento problematico emerge in relazione al ruolo della fiscalità. La differenziazione dei regimi impositivi, sebbene coerente con la pluralità delle modalità di prestazione, rischia di incidere sulle scelte degli aderenti, introducendo fattori di orientamento che non sempre risultano allineati con la funzione previdenziale del sistema. In tal senso, la leva fiscale può assumere un ruolo potenzialmente distorsivo ([22]) rispetto alla logica di protezione sottesa alla disciplina.
Permangono, inoltre, profili di incertezza connessi al rapporto tra disciplina primaria e regolazione attuativa ([23]). Il rilievo attribuito alla vigilanza nella definizione delle modalità operative accentua la dipendenza dell'effettiva configurazione del sistema da atti successivi, con possibili ricadute sulla prevedibilità e sull'uniformità delle soluzioni applicative. In un contesto già caratterizzato da elevata articolazione, tale elemento rischia di incidere sulla stabilità complessiva dell'assetto.
La riforma si colloca pertanto lungo una linea evolutiva che amplia gli spazi di autonomia, sollevando tuttavia interrogativi sulla capacità del sistema di mantenere una funzione di protezione coerente e riconoscibile.

6. Bibliografia

BONARDI O. (2007), *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, n. 3-4, pp. 552-577

CHIARALUCE A. (2026), *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, n. 3, pp. 181-186

([22]) L'utilizzo della fiscalità come strumento di politica previdenziale può generare effetti distorsivi nella misura in cui orienta le scelte individuali non in funzione della tutela previdenziale, ma del vantaggio fiscale immediato. Cfr. M.R. GHEIDO, *op. cit.*

([23]) L'intreccio tra fonte primaria e regolazione attuativa, che emerge soprattutto dagli artt. 11, 14 e 19 del d.lgs. n. 252/2005 è accentuato dalle modifiche normative in commento, che subordinano l'effettiva operatività di una parte rilevante delle nuove regole alle istruzioni della Covip. Il forte ricorso alla regolazione attuativa riflette una caratteristica tipica dei sistemi previdenziali contemporanei, nei quali la disciplina primaria assume carattere programmatico e rinvia a fonti secondarie per la concreta definizione operativa, con possibili effetti di incertezza applicativa. Cfr. A. CHIARALUCE, *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, 2026, n. 3. La stratificazione normativa e la tecnica del rinvio hanno prodotto un sistema caratterizzato da forte instabilità e da difficoltà di coordinamento tra disciplina primaria e interventi successivi del legislatore. In questo senso, si veda P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 92.

CINELLI M. (2018), *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 355-368

DE LUCA N. (2005), *Rendite vitalizie e fondi pensione negoziali: problemi e prospettive*, in *Diritto ed Economia dell'Assicurazione*, n. 4, pp. 1113-1133

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di Bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

GIUBBONI S. (2009), *Appunti in tema di prestazioni pensionistiche complementari*, in *IPrev*, n. 3, pp. 608-631

PERSIANI M. (2022), *Previdenza complementare: ancora sul contenuto della posizione previdenziale individuale*, in *GI*, n. 1, pp. 140-143

ROCCO G. (2026), *Prestazioni di previdenza complementare e tassazione*, in *DPL*, n. 4, pp. 261-265

SANDULLI P. (2020), *Pubblici e privati nella previdenza complementare: parità, ma limitata, nel regime fiscale delle prestazioni*, in *RDSS*, n. 1, pp. 87-101

ZAMPINI G. (2023), *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, n. 1, pp. 99-109

TFR all'Inps. Ampliata la platea delle imprese interessate (art. 1, comma 203)

di Giovanna Pistore

Abstract – Il contributo analizza l'ampliamento delle imprese interessate dal versamento del TFR al Fondo di Tesoreria Inps, a mente dell'art. 1, comma 203, della l. n. 199/2025. Al di là delle plurime criticità applicative, rimangono numerosi interrogativi quanto alla qualificazione, retributiva o contributiva, del TFR così conferito, considerate le pregnanti ricadute in termini sistemici.

Abstract – The paper analyses the extension of the category of enterprises required to remit severance pay (TFR) to the INPS Treasury Fund under Art. 1(203) of Law no. 199/2025. Beyond the various compliance-related issues, several structural questions remain concerning the proper legal characterisation of the TFR transferred to the Fund - whether it should be regarded as remuneration or as a social-security contribution - in light of the significant systemic consequences that such a qualification entails for the architecture of the social-security framework.

Sommario: 1. La novella legislativa. – 2. Profili applicativi. – 3. La controversa natura del TFR devoluto al Fondo di Tesoreria. – 4. Distonie pratiche e sistemiche. – 5. Bibliografia.

1. La novella legislativa

L'articolo 1, comma 203, della legge n. 199/2025 ha novellato il comma 756 dell'articolo 1, legge n. 296/2006, ampliando la platea dei datori di lavoro obbligati a versare al Fondo di Tesoreria Inps (Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo

2120 c.c.) il TFR non destinato alla previdenza complementare. Come noto trattasi del Fondo a cui, a mente dell'articolo 1, comma 755, della legge n. 296/2006, con effetto dal 1° gennaio 2007 affluiscono le quote mensili di TFR dei lavoratori impiegati in imprese con più di 50 addetti.
Ora invece viene previsto che, «con effetto sui periodi di paga decorrenti dal 1° gennaio 2026, sono tenuti al versamento del contributo di cui al presente comma anche i datori di lavoro che hanno raggiunto o raggiungono, negli anni successivi a quello di inizio dell'attività, la soglia dimensionale di cui al terzo periodo [50 addetti], prendendo a riferimento la media annuale dei lavoratori in forza nell'anno solare precedente all'anno del periodo di paga considerato, e, limitatamente al periodo 2026-2027, a condizione che, nel medesimo anno solare, la predetta media annuale non sia inferiore a sessanta addetti alle proprie dipendenze. Con effetto sui periodi di paga decorrenti dal 1° gennaio 2032, sono altresì tenuti al versamento del contributo di cui al presente comma i datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o superiore a quaranta o che raggiungono, anche negli anni successivi a quello di inizio dell'attività, la soglia dimensionale di quaranta addetti alle proprie dipendenze, prendendo a riferimento la media annuale dei lavoratori in forza nell'anno solare precedente all'anno del periodo di paga considerato».
La novella solleva alcune questioni applicative e, al contempo, induce ad interrogarsi su pregnanti interrogativi di sistema.

2. Profili applicativi

Quanto all'ambito di applicazione, sono interessati tutti i datori di lavoro privati, con esclusione dei datori di lavoro domestico, nonché gli organismi pubblici privatizzati e gli enti pubblici economici, limitatamente ai rapporti di lavoro regolati dal diritto comune. Rimangono invece esclusi i dipendenti delle pubbliche amministrazioni a mente dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.
La farraginosa formulazione della norma ha indotto l'Inps, con la circolare 5 febbraio 2026, n. 12, ad alcune precisazioni circa l'ambito temporale in cui rilevare il requisito dimensionale utile. In primo luogo, l'obbligo di versare il TFR al Fondo di Tesoreria scatta con riferimento ai periodi di paga dell'anno successivo a quello in cui viene raggiunta la soglia dimensionale di legge. Ad esempio, «se un datore di lavoro non raggiunge la soglia dimensionale riferita all'anno 2025 (media inferiore a 60 addetti), il medesimo non è tenuto all'obbligo di conferimento delle quote di TFR per l'anno 2026. Tuttavia, se nel corso dell'anno 2026 raggiunge la soglia dimensionale prevista […], l'obbligo […] scatterà per il periodo di paga decorrente da gennaio 2027, poiché il calcolo si baserà sulla media

dei dipendenti riferita all'anno 2026». Il finanziamento al Fondo di Tesoreria è dovuto se, alla fine dell'anno solare precedente, ovverosia l'anno civile, la media dei dipendenti occupati raggiunge i seguenti limiti dimensionali: 60 addetti per il periodo 2026-2027; 50 addetti per il periodo dal 2028 al 2031; 40 addetti dal 1° gennaio 2032. Un datore di lavoro che abbia iniziato l'attività nell'anno 2025 e che, con riferimento a tale anno, raggiunga la media di 50 dipendenti, è tenuto al versamento del contributo di finanziamento al Fondo di Tesoreria, a decorrere dal mese di inizio dell'attività, rimanendo in vigore quanto previsto originariamente dall'articolo 1, comma 756, della legge n. 296/2006.

La legge rimane silente quanto alle modalità di computo dei lavoratori. Sul punto interviene la già richiamata circolare Inps n. 12/2026, la quale precisa che «il calcolo della media deve riflettere la reale presenza dei lavoratori nei mesi in cui il datore di lavoro è stato effettivamente operativo, garantendo così una rappresentazione fedele della dimensione occupazionale». Ne discendono due criteri discretivi: quanto all'individuazione dell'arco temporale di riferimento, rileva l'effettiva operatività dell'impresa; quanto al computo dei dipendenti, la reale presenza dei lavoratori.

Per quanto concerne il periodo cui parametrare la media dei dipendenti, l'ente ha precisato che essa debba essere calcolata avendo riguardo esclusivamente ai mesi di effettiva attività del datore di lavoro, con conseguente esclusione dei periodi di sospensione dell'attività aziendale. Pertanto, dovrebbero essere sottratti dal computo i mesi in cui l'intero organico abbia fruito di ammortizzatori sociali, dovendosi altresì ritenere – nel silenzio della circolare – applicabili le coordinate già delineate dalla circolare 28 aprile 2009, n. 58, e segnatamente il criterio della settimana integrabile computata a giorni ([1]). In particolare, i periodi di utilizzo degli ammortizzatori sociali vengono conteggiati non sulla base dell'intera settimana di calendario, bensì delle singole giornate di sospensione del lavoro, considerando integrata una settimana solo quando la riduzione dell'attività abbia interessato 6 giorni, ovvero 5 in caso di settimana corta ([2]).

Alla luce del criterio dell'effettiva attività, deve ritenersi che, ai fini del versamento del TFR, non trovi applicazione il meccanismo di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 148/2015, che esclude dal computo delle cinquantadue settimane nel biennio gli interventi determinati da eventi oggettivamente non evitabili nelle imprese elencate dall'articolo 10, lettere *a-l.* Tale esclusione, infatti, sembra assumere una valenza strettamente previdenziale, limitata alla fruizione dell'ammortizzatore sociale, e non appare estensibile al diverso ambito del versamento al Fondo di Tesoreria.

([1]) Così anche la circ. Inps 2 dicembre 2015, n. 197; si veda anche la circ. Min. lav. 5 ottobre 2015, n. 24.

([2]) Circ. Inps 20 aprile 2009, n. 58.

La norma serba altresì silenzio circa le tipologie contrattuali considerate, a differenza di quanto accade con riferimento ad altri istituti quali, ad esempio, il collocamento obbligatorio dei disabili ai sensi della legge n. 68/1999, oppure la fruizione degli ammortizzatori sociali. Sovviene anche in questo caso la circolare Inps n. 12/2026, la quale ha precisato che debbano essere considerati tutti i lavoratori con contratto di lavoro subordinato alle dipendenze del medesimo datore di lavoro, indipendentemente dalla tipologia e dall'orario di lavoro, compresi i lavoratori con contratto part-time. L'Istituto, al riguardo, riprende l'articolo 9 del decreto legislativo n. 81/2015: tali lavoratori vengono computati in proporzione all'orario, a prescindere dalla tipologia del contratto (orizzontale, verticale o misto), sommando mensilmente gli orari individuali e rapportandoli all'orario del lavoratore a tempo pieno, con arrotondamento all'unità per frazioni/superiori alla metà dell'orario normale.
Ma, in tutta evidenza, queste non esauriscono le ipotesi concretamente riscontrabili; ed è per tale ragione che le questioni applicative devono essere risolte facendo leva sul criterio discretivo individuato dall'ente, vale a dire l'effettiva presenza dei lavoratori, che trasmoda – sul piano economico – nell'onere del datore di lavoro di accantonare il TFR, il quale, inutile dirlo, costituisce il *prius* giuridico del versamento al Fondo di Tesoreria.
Percorrendo la medesima trama individuata per il contratto a tempo parziale, deve ritenersi che i lavori intermittenti vadano considerati in proporzione all'orario effettivamente svolto, come indicato dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 81/2015. La previsione specifica che «ai fini dell'applicazione di qualsiasi disciplina di fonte legale o contrattuale per la quale sia rilevante il computo dei dipendenti del datore di lavoro, il lavoratore intermittente è computato nell'organico dell'impresa in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto nell'arco di ciascun semestre». Stante il riferimento a *qualsiasi disciplina*, ci si potrebbe interrogare se, nel caso di specie, il calcolo vada effettuato per due semestri, procedendo poi a somma. Tuttavia, deve ritenersi prevalente, quale periodo di riferimento, l'intero anno solare, come espressamente previsto dal novellato articolo 1, comma 756, della legge n. 296/2006, che opera quale *lex specialis*.
Vanno invece esclusi i lavoratori somministrati, il cui rapporto di lavoro è difatti imputato all'agenzia di somministrazione.
Un ulteriore profilo riguarda i lavoratori in aspettativa. Qui occorre domandarsi se valga, anche nel caso in esame, il criterio elaborato in tema di ammortizzatori sociali, ove il lavoratore assente, ancorché non retribuito (ad esempio per servizio militare, gravidanza e puerperio) è escluso dal numero dei dipendenti solo qualora sia stato assunto un sostituto, venendo dunque computato quest'ultimo ([3]). Potrebbe ritenersi, in particolare, che tale criterio debba valere nelle ipotesi

([3]) Circ. Inps 9 agosto 1991, n. 211.

di aspettativa non retribuita, poiché per il lavoratore sostituito l'obbligo di accantonamento del TFR risulta quiescente.
Da ultimo, la disciplina tace circa un'eventuale riduzione del numero dipendenti occupati nell'impresa. Tale silenzio viene interpretato dall'Inps nel senso che eventuali riduzioni del numero dei lavoratori, intervenute successivamente, non incidano sull'obbligo di versamento, oramai cristallizzato. La posizione ingenera delle perplessità, considerato come il TFR costituisca una forma di finanziamento dell'impresa stessa. L'obbligo, tuttavia, viene mitigato dalle misure compensative previste in via trasversale – e dunque anche in caso di versamento del TFR alla previdenza complementare – dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 252/2005. In particolare, dal reddito d'impresa è deducibile un importo pari al 4% dell'ammontare del TFR annualmente destinato al Fondo di Tesoreria, elevato al 6% per le imprese con meno di 50 addetti. Il datore di lavoro è inoltre esonerato dal versamento del contributo al Fondo di garanzia previsto dall'articolo 2 della legge n. 297/1982, nella stessa percentuale di TFR maturando conferito Fondo di Tesoreria. Infine, l'impresa è esonerata dalla contribuzione alla gestione prestazioni temporanee *ex* articolo 24, legge n. 88/1989 ([4]).

3. La controversa natura del TFR devoluto al Fondo di Tesoreria

L'estensione della platea di imprese tenute a versare il TFR al Fondo di Tesoreria riporta l'attenzione su una questione dibattuta e di stringente attualità: la natura, retributiva o previdenziale, del TFR così conferito.
La *débâcle* nasce in forza di una – probabilmente voluta – ambiguità del legislatore nel configurare il meccanismo di versamento al Fondo, laddove pregnanti suggestioni previdenziali vengono temperate da un richiamo agli stilemi privatistici del rapporto di lavoro.
Sul fronte testuale, gli indici verso una natura previdenziale del TFR versato al Fondo di Tesoreria sono molteplici ([5]). Primo tra tutti, la reiterata qualificazione

([4]) La letteratura sul tema è molto articolata. Si vedano, senza pretesa di esaustività, G. LUDOVICO, *La strana metamorfosi del t.f.r. dovuto al Fondo di tesoreria: da retribuzione del lavoratore a contribuzione dell'INPS?*, in *RDSS*, 2025, n. 2, p. 255; M. D'ORIANO, *La natura delle quote di TFR versate al Fondo di Tesoreria: il contrasto nella giurisprudenza di legittimità e le prospettive future*, ivi, p. 272; P. CAPURSO, *Il trattamento di fine rapporto non versato al Fondo di tesoreria: le certezze del dubbio*, ivi, p. 287; R. RIVERSO, *La giurisprudenza sulla natura giuridica del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria*, ivi, p. 295; M. CINELLI, *Lo «strano caso» del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria va alle Sezioni unite*, ivi, n. 3, p. 661 ss.; A. SGROI, *Sicurezza sociale, Fondi di garanzia, Fondo di tesoreria e previdenza complementare* (nota a App. Bari, 17 settembre 2019, n. 1797, App. L'Aquila, 30 gennaio 2020, n. 85, App. Salerno, 17 settembre 2020, n. 351), in *Labor*, 2021, n. 2, p. 245.
([5]) Si veda l'accurata ricostruzione di G. LUDOVICO, *op. cit.*

della somma versata come "contributo", accompagnata dall'assimilazione, quanto al regime applicabile, alla previdenza obbligatoria. E dunque, viene previsto che al Fondo venga versato un "contributo", pari alla quota di cui all'articolo 2120 c.c. maturata a decorrere dal 1° gennaio 2007 e non destinata alla previdenza complementare (comma 756), e che «al contributo […] si applicano le disposizioni in materia di accertamento e riscossione dei contributi previdenziali obbligatori, con esclusione di qualsiasi forma di agevolazione contributiva» (comma 756). Gli importi liquidati vengono qualificati come "prestazioni" (commi 758 e 759), anche se il comma 755 dispone che la funzione del Fondo è garantire ai lavoratori l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 c.c., per la quota corrispondente ai versamenti, secondo quanto previsto dal Codice civile.

Tra il lavoratore e il Fondo non pare sussistere alcuna diretta relazione giuridica, analogamente a quanto previsto, per i contributi di primo pilastro, dall'articolo 19 della legge n. 218/1952. La liquidazione del TFR e delle anticipazioni avviene sulla base di un'unica domanda, presentata dal lavoratore al datore di lavoro, e il pagamento è effettuato dallo stesso datore di lavoro, anche per la quota di competenza del Fondo. Il datore di lavoro poi procede a conguaglio, prioritariamente con i contributi dovuti al Fondo nel mese di erogazione e, in caso di incapienza, sull'ammontare dei contributi previdenziali complessivamente dovuti nel mese. Se nemmeno in questo caso v'è capienza, il Fondo stesso provvede all'erogazione diretta, entro 30 giorni dalla comunicazione del datore di lavoro.

La prassi amministrativa vira verso la natura previdenziale delle somme accantonate nel Fondo di Tesoreria, con le annesse ricadute sistemiche. Così il messaggio Inps 19 ottobre 2012, n. 17020, afferma che «alle prestazioni erogate dal Fondo si applica il principio generale di automaticità delle prestazioni di cui all'articolo 2116 del c.c. Di conseguenza nel liquidare il TFR dal Fondo di Tesoreria è necessario, innanzitutto, individuare il contributo versato a tale titolo, accertare l'integrità dello stesso, valutare le eventuali azioni di recupero e garantire, nei limiti stabiliti dall'articolo 2116 del c.c., l'automaticità della prestazione al lavoratore». L'Istituto addirittura travalica la lettera della legge, inferendo dalla pretesa natura contributiva del TFR versato l'applicazione del principio di automaticità. Sulla stessa scia il messaggio 4 febbraio 2020, n. 413, il quale non esita ad affermare che «il Fondo di Tesoreria è configurabile come una gestione di natura previdenziale. Conseguentemente, le quote di TFR versate al suddetto Fondo soggiacciono al regime della indisponibilità, ferme restando le ipotesi di pagamento anticipato del TFR versato al Fondo di Tesoreria nei casi e nei limiti normativamente previsti (art. 2110 del codice civile e art. 7 della legge n. 53/2000)». Analogamente in questo quadro composito si è inserito l'Ispettorato del lavoro, che non ha esitato – forse con un'incauta fuga in avanti – ad affermare la natura

di contribuzione previdenziale del TFR versato al Fondo di Tesoreria, «stante l'equiparazione del Fondo ad una gestione previdenziale obbligatoria, con applicazione dei principi di ripartizione e dell'automaticità delle prestazioni di cui all'art. 2116 c.c., con la conseguenza che le quote di TFR versate al Fondo rispondono al regime di indisponibilità proprio della contribuzione previdenziale, ferme restando le ipotesi di pagamento anticipato del TFR nei casi e nei limiti normativamente previsti» ([6]).

La via pretoria, invece, risulta ben più articolata. E difatti, la giurisprudenza in materia – sviluppatasi in materia fallimentare – non è incontroversa e ricalca la biforcazione che si registra anche per quanto concerne i versamenti contributivi alla previdenza complementare ([7]). Una prima posizione, a lungo rimasta incontestata, sostiene la permanenza della natura retributiva del TFR in mancanza di versamento all'Inps. Ne discende l'annessa legittimazione del lavoratore ad insinuare al passivo fallimentare le quote maturate e non versate dal datore di lavoro, poiché l'effetto estintivo del debito retributivo risulta collegato all'effettivo versamento al Fondo di Tesoreria. L'assunto poggia sulla considerazione testuale dell'articolo 1, comma 756, della legge n. 296/2006, per cui la liquidazione del TFR spetta al Fondo limitatamente alla quota corrispondente ai versamenti effettuati al Fondo medesimo. La ricostruzione comporta ulteriori, importanti, conseguenze: il lavoratore può giovarsi del privilegio generale per retribuzioni previsto dall'articolo 2751-*bis* c.c. e, nel caso di appalto, della responsabilità solidale del committente *ex* articolo 29, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003, essendo onerato di dimostrare il solo fatto costitutivo del suo diritto, rappresentato dal rapporto di lavoro subordinato ovvero, in ipotesi di solidarietà *ex* articolo 29, decreto legislativo n. 276/2003, anche dal contratto di appalto. Spetta al datore di lavoro, o al committente, dimostrare l'effettivo adempimento degli obblighi di versamento, quale fatto estintivo della pretesa dei lavoratori ([8]).

([6]) Nota INL 3 aprile 2025, n. 616.

([7]) Pure in questo campo, si registra una dualità di orientamenti. Un primo filone ascrive la natura, previdenziale o retributiva, del TFR devoluto alla previdenza complementare all'avvenuta effettuazione, o meno, del relativo versamento. È il versamento stesso, infatti, ad imprimere natura contributiva alle quote versate al fondo, le quali così entrano a far parte di un patrimonio segregato (Cass. 28 giugno 2023, n. 18477; Cass. 26 aprile 2024, n. 11198). Altri arresti, invece, optano per la natura previdenziale di detti versamenti, nel solco di un'integrazione tra previdenza obbligatoria e complementare a mente dell'art. 38 Cost. (Cass. 27 gennaio 2022, n. 2406).

([8]) Cass. 10 settembre 2021, n. 24510, Cass. 2 maggio 2019, n. 11536; Cass. 16 maggio 2018, n. 12009; Cass. 15 novembre 2017, n. 27014.

Tale orientamento è stato successivamente rivisto verso il disconoscimento della natura retributiva del TFR, al quale viene invece attribuita una natura contributiva ([9]). La legge n. 296/2006, nell'istituire il Fondo di Tesoreria, avrebbe creato una gestione previdenziale obbligatoria, ai sensi dell'articolo 2114 c.c.: pertanto, la prestazione corrisposta dal Fondo, sebbene modulata quanto a presupposti e misura secondo le previsioni dell'articolo 2120 c.c., costituisce una prestazione previdenziale. L'impiego, nell'articolo 1, comma 756, del verbo "garantisce", per indicare l'azione del Fondo di Tesoreria, appaleserebbe l'intento del legislatore di sottrarre il TFR alla labilità della garanzia patrimoniale generica del datore di lavoro, a mente dell'articolo 2740 c.c., per attrarre tali versamenti nella più forte tutela del principio di automaticità *ex* articolo 2116 c.c. Ciò sarebbe suffragato dal fatto che l'unico soggetto obbligato al pagamento del TFR maturato dai lavoratori del settore privato successivamente al 1° gennaio 2007 è il Fondo di Tesoreria, secondo «un meccanismo di anticipazione salvo conguaglio affatto analogo a quello che presiede alla corresponsione di altre prestazioni previdenziali (ad es., assegni familiari, indennità di malattia, indennità di maternità), le quali, proprio per ciò, vengono del pari corrisposte "sulla base di un'unica domanda, presentata dal lavoratore al proprio datore di lavoro", esattamente come prevede per la prestazione in esame l'art. 1, comma 756, l. n. 296/2006» ([10]). Il limite della responsabilità datoriale «per la quota corrispondente ai versamenti» effettuati al Fondo medesimo, di cui all'articolo 1, comma 755, della l. n. 296/2006, va inteso come riferito al solo dato temporale del 1° gennaio 2007, data in cui ha iniziato ad operare il Fondo, e non come perdurante responsabilità del datore di lavoro per le quote non versate. Né, d'altro canto, potrebbe eccepirsi una disparità di trattamento tra dipendenti di aziende diverse, a seconda dei requisiti dimensionali dell'impresa: «l'istituzione di forme di previdenza obbligatorie rientra nella discrezionalità del Legislatore, che ben può ritenere, in relazione all'importanza economica di flussi di reddito cospicui come quelli concernenti il risparmio forzoso a fini previdenziali delle imprese con cinquanta o più dipendenti, di attrarli nell'orbita della disciplina pubblicistica» ([11]).
Ma non è finita qui, perché in tempi recenti a questo *revirement* è seguito un cambio di rotta ancora nel solco della natura retributiva del TFR, sempre attraverso la scansione dianzi esplicitata per cui è solo il versamento delle quote maturate

([9]) Cass. 30 aprile 2024, n. 11569; Cass. 24 agosto 2023, n. 25207 e n. 25208; Cass. 22 agosto 2023, n. 25035, con nota di M. LUCCHIARI, *Quote di tfr versate al Fondo di tesoreria: credito di natura retributiva o contributo previdenziale?* (nota a Cass. 25 agosto 2023, n. 25305), in *MGL*, 2023, n. 4, p. 809.
([10]) Cass. 25 agosto 2023, n. 25035.
([11]) Cass. 25 agosto 2023, n. 25025.

al Fondo che imprime natura previdenziale alle stesse. La Suprema Corte, in argomento, ha affermato che «il mero richiamo effettuato dall'art. 1, comma 755-757 [della] legge n. 296/2006 delle norme in tema di "contributi" vale ai fini procedurali e della più agevole riscossione del credito maturato mese per mese dal lavoratore e del rafforzamento delle garanzie del lavoratore in sede previdenziale; ma in caso di inadempimento, non produce alcuna automatica immutazione della natura sostanziale del TFR, intesa come retribuzione differita *ex* art. 2120 c.c.; né tale richiamo incide sulla modalità di calcolo delle suddette quote e della relativa base imponibile, che restando regolata dall'art. 2120 c.c. è diversa da quella propria dei contributi previdenziali» ([12]).

Questione, dunque, tutt'altro che pacifica, tant'è che ne è seguita la rimessione alle Sezioni Unite ([13]). L'ordinanza di rimessione, peraltro, sottolinea un aspetto peculiare del problema: la qualificazione della somma quale retribuzione o contributo impatta anche sul reciproco perimetro di azione dei Fondi di garanzia e Tesoreria. L'opzione verso la natura previdenziale circoscriverebbe l'azione del Fondo di garanzia ai soli casi di insolvenza delle aziende con meno di 50 dipendenti e a garanzia delle quote di TFR antecedenti al gennaio 2007, istituzione del Fondo di Tesoreria. Inoltre, posto che l'articolo 1, comma 756, della legge n. 296/2006 prevede che il contributo di Tesoreria sia da versare al netto della contribuzione propria del Fondo di garanzia, laddove si optasse per la natura previdenziale del Fondo di Tesoreria sussisterebbe, nondimeno, una duplicazione di obblighi di versamento, alimentando il Fondo di garanzia anche in relazione alle posizioni per le quali, invece, dovrebbe esclusivamente operare il Fondo di Tesoreria.

Le perplessità sono state fugate dalle Sezioni Unite, che condivisibilmente hanno confermato la natura retributiva del TFR a Tesoreria sconfessando, punto per punto, gli elementi che avevano indotto a deporre in senso diverso. In sintesi, il Supremo Collegio osserva come la legge n. 296/2006 non alteri la struttura essenziale né la natura giuridica del TFR ex art. 2120 c.c., ma si limiti a regolamentare le modalità di finanziamento del Fondo di Tesoreria e la destinazione dei relativi accantonamenti. La conformazione stessa del Fondo evidenzia come difetti la matrice solidaristica previdenziale, con ciò rendendo evanescente il richiamo al meccanismo a "ripartizione" che innerva l'erogazione delle somme. Difatti, da un lato la norma ha tracciato un trasferimento di risorse dal settore privato a quello pubblico, volto però al finanziamento di opere di pubblica utilità, non di prestazioni previdenziali. Dall'altro, rimane salda la sinallagmaticità tra somme accantonate e TFR erogato, tant'è che il Fondo resta obbligato nei limiti

([12]) Cass. 16 aprile 2025, n. 10082, Cass. 19 giugno 2024, n. 16928.
([13]) Cass. 14 settembre 2025, n. 25175.

del *quantum* versato dal datore di lavoro, senza che operi il principio di automaticità ex art. 2116 c.c. Quindi, la *ratio* della devoluzione del TFR a Tesoreria «risiede, in modo lineare, in due obiettivi economico-politici: la rimozione dell'interesse datoriale a disincentivare l'adesione dei dipendenti alla previdenza complementare, privando comunque le imprese della disponibilità degli accantonamenti del t.f.r., e il trasferimento di risorse finanziarie dal settore privato al settore pubblico, senza alcun vincolo di destinazione endo-previdenziale» ([14])

4. Distonie pratiche e sistemiche

Ma d'altronde, optare per la natura contributiva del TFR conferito al Fondo di Tesoreria solleva non poche incoerenze sul piano pratico e sistemico. Emerge infatti come, in sostanza, la libera scelta di un lavoratore di non aderire alla previdenza complementare venga sostanzialmente frustrata, con ciò negando l'autonomia negoziale nel disporre di un proprio credito. Il trattamento che ne deriva, peraltro, rischia di palesarsi deteriore rispetto alla devoluzione alla previdenza complementare. Quindi, è auspicabile che la recente posizione delle Sezioni Unite segni la chiusura definitiva alle alterne vicende sul tema.
Cominciamo dalla dubbia qualificazione in termini di contributo previdenziale. Ora, se è vero che il legislatore dispone di discrezionalità nella configurazione di una nuova gestione, la matrice dell'intervento appare del tutto slegata dalle finalità solidaristiche che permeano il sistema della previdenza sociale, a mente dell'articolo 38, secondo comma, Cost., e che consentono di qualificare il contributo previdenziale come imposta speciale ([15]). Tant'è che, in giurisprudenza, si è affermato come «i contributi non costituiscono parte integrante del salario ma un tributo, in quanto tale da pagare comunque ed in ogni caso, indipendentemente dalle vicende finanziarie dell'azienda. Ciò trova la sua "*ratio*" nelle finalità, costituzionalmente garantite, cui risultano preordinati i versamenti contributivi e anzitutto [nel]la necessità che siano assicurati i benefici assistenziali e previdenziali a favore dei lavoratori. Ne consegue che la commisurazione del contributo alla retribuzione deve essere considerata un mero criterio di calcolo per la quantificazione del contributo stesso» ([16]). Si può dunque osservare che i tratti qualificanti dell'obbligazione contributiva consistono, oltre che nell'intrin-

([14]) Cass. sez. un. 7 ottobre 2026, n. 26356.
([15]) M. PERSIANI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale. I. Parte generale*, Cedam, 1978, p. 71; F.P. ROSSI, *La previdenza sociale*, Cedam, 2000, p. 62.
([16]) Cass. pen. 13 settembre 2013, n. 37528; Cass. pen. 25 maggio 2011, n. 20845. In dottrina, si veda F. D'AYALA VALVA, *La natura tributaria del contributo previdenziale può influenzare la giurisdizione?*, in *RDSS*, 2014, n. 4, p. 511.

seca obbligatorietà della prestazione, con annessa autonomia del rapporto previdenziale rispetto a quello retributivo ([17]), nella destinazione del gettito a finalità sociali e nell'assunzione della retribuzione quale parametro della capacità contributiva, in coerenza con il principio di progressività sancito dall'articolo 53 Cost. Requisiti che, nel caso di specie, difettano. Il TFR, infatti, non è slegato dal sorgere dell'obbligazione retributiva. Né la retribuzione viene assunta come parametro espressivo della capacità contributiva, tant'è che nella medesima impresa il TFR dei lavoratori può assumere via diverse, a seconda della destinazione o meno alla previdenza complementare. Con questo, peraltro, frustrando un altro aspetto inerente all'istituzione di una gestione previdenziale, ovverosia l'omogeneità dei soggetti coinvolti, non tanto e non solo come espressione di una solidarietà endocategoriale (che deve ritenersi superata), quanto piuttosto in ragione dei medesimi presupposti dell'obbligazione contributiva, che richiederebbero una base soggettiva uniforme.

L'aspetto che però traspare con nitore, come sottolineato dalla Suprema Corte, è l'assenza di una destinazione previdenziale del gettito così raccolto. Proprio gli eterogenei scopi a cui è destinato il TFR conducono a pensare a una sorta di prelievo forzoso, più che a un intervento giustificato da finalità solidaristiche generali. Secondo un meccanismo che, come si è visto, è altresì slegato dalle logiche di progressività e omogeneità proprie del diritto tributario. Probabilmente la reale giustificazione di tale prelievo sono i cospicui flussi di cassa che, però, non trovano alcuna finalizzazione nella solidarietà previdenziale. Difatti, la destinazione delle somme è completamente ultronea, traducendosi in un'operazione di "natura espropriativa" già fortemente censurata dalla Corte dei Conti quando fu adottata la legge n. 296/2006 ([18]).

Ricordiamo che le modalità di finanziamento del Fondo rispondono al principio della ripartizione, ed il Fondo è gestito dall'Inps su un apposito conto corrente aperto presso la tesoreria dello Stato (articolo 1, comma 755). Dal punto di vista contabile, il principio della ripartizione comporta che il TFR così acquisito venga considerato alla stregua di un contributo pensionistico obbligatorio di primo pilastro ([19]). Ma la gestione, priva di alcun vincolo di destinazione, ha determinato un finanziamento indistinto della spesa pubblica, in conto corrente o in conto

([17]) Cass. 8 febbraio 2022, n. 3979: «la contribuzione è dunque dovuta nei casi di assenza del lavoratore o di sospensione concordata della prestazione stessa che costituiscano il risultato di un accordo tra le parti derivante da una libera scelta del datore di lavoro e non da ipotesi previste dalla legge e dal contratto collettivo (quali malattia, maternità, infortunio, aspettativa, permessi, cassa integrazione)»; Cass. 27 maggio 2021, n. 14808; Cass. 17 aprile 2012, n. 6001.

([18]) Delibera C. conti n. 1/2011/G, *Utilizzazione del t.f.r. da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti*, 26, p. 3.

([19]) G. GALLI, N. GERACI, *Che ne è del TFR devoluto al fondo INPS?*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 30 maggio 2025.

capitale. E difatti, il comma 758 dell'articolo 1, legge n. 296/2006, prevedeva che le risorse acquisite al Fondo fossero destinate «nei limiti degli importi di cui all'elenco 1 annesso alla presente legge, al finanziamento dei relativi interventi». Scorrendo l'elenco in parola, i quindici interventi previsti per il triennio 2007-2009 erano variegati e nettamente slegati dalla dimensione previdenziale: per menzionarne alcuni, i fondi per contratti di esercizio delle imprese pubbliche, il "Fondo salvataggio e ristrutturazione imprese in difficoltà", il fondo per l'Autotrasporto, il "Fondo per le spese di funzionamento della Difesa". In quel frangente affiora una sorta di "coda di paglia" del legislatore, poiché il comma 762 subordinava gli utilizzi indicati nell'elenco 1 alla decisione delle autorità statistiche comunitarie circa il trattamento contabile delle somme in capo al Fondo di Tesoreria. Non risulta, tuttavia, che tali autorità si siano mai pronunciate in merito.

Da ultimo, giova menzionare – senza pretesa di esaustività – alcune aporie circa la qualificazione del TFR devoluto al Fondo di Tesoreria in termini di contributo previdenziale. Le ricadute, infatti, sono paradossali poiché un lavoratore, che scientemente ha voluto sottrarre il proprio TFR alla scelta irrevocabile della previdenza complementare, si trova astretto nelle pastoie di un regime ancor più stringente.

Primo aspetto tra tutti, rileva l'indisponibilità del TFR conferito che si traduce, peraltro, nell'attribuzione all'Inps della competenza esclusiva in ordine al recupero delle somme. È noto, tuttavia, come una parte significativa della giurisprudenza, in modo non condivisibile, ritenga che l'ente non incorra in alcuna responsabilità qualora ometta di attivarsi, anche a fronte della denuncia del lavoratore ([20]). Resta sempre l'incognita relativa all'applicazione del principio di automaticità: ammessa dall'Istituto, e avallata da una parte della giurisprudenza, ma certamente dubbia poiché la norma circoscrive l'applicabilità della disciplina dei contributi previdenziali obbligatori all'«accertamento ed alla riscossione». Inoltre, aderendo al filone in esame, si ingenera un cortocircuito giuridico poiché il lavoratore, che sarebbe titolare del credito a mente dell'articolo 2120 c.c., non potrebbe interrompere la prescrizione dei pretesi contributi, né potrebbe ricorrere all'azione *ex* articolo 13, legge n. 1338/1962 per la costituzione di rendita vitalizia o al risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 2116, secondo comma, c.c.

L'indisponibilità comporta anche l'impossibilità di trasferire il TFR versato ad un fondo di previdenza complementare, laddove il lavoratore successivamente vi aderisca. Il messaggio Inps n. 413/2020, in controtendenza rispetto al previo messaggio n. 17020 del 2012, esclude infatti la portabilità delle quote versate dal

([20]) Cass. 1° febbraio 2021, n. 2164; Cass. 10 marzo 2021, n. 6722.

datore di lavoro al Fondo ([21]). Diversamente dal caso in cui quel TFR rimanga in azienda, per tale via frustrando la finalità di "protezione sociale" del lavoratore in chiave previdenziale. E di fondo, proprio a testimoniare le discrasie del sistema, permane comunque un flebile indice di disponibilità. Difatti, la devoluzione al Fondo di Tesoreria non sottrae il TFR al regime delle anticipazioni previsto dall'articolo 2120 c.c., e dunque alla possibile erogazione secondo le condizioni di miglior favore stabilite dai contratti collettivi o dai patti individuali. Ovverosia, le parti possono disporre di un credito già acquisito al Fondo di Tesoreria, in deroga al consolidato principio di inopponibilità degli accordi tra privati all'ente previdenziale.
Peraltro, la qualificazione in termini di contributo previdenziale importa un trattamento deteriore rispetto ai crediti retributivi a fronte dell'insolvenza del datore di lavoro, poiché tali crediti non godrebbero del più forte privilegio *ex* articolo 2751-*bis* c.c., ma di quello ai sensi dell'articolo 2753 c.c. Anche se tale regime risulta migliorativo rispetto alle somme destinate alla previdenza complementare, che vengono escluse dai privilegi *ex* articoli 2753 e 2754 c.c. in quanto riguardanti enti gestori della previdenza obbligatoria.
Ne deriva un vero e proprio rovesciamento dei principi che informano il sistema della previdenza complementare e, conseguentemente, una frustrazione della stessa libertà di scelta del lavoratore se aderirvi o meno. Basta, al riguardo, soffermarsi brevemente su alcune coordinate generali. È assunto acquisito il collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e complementare: quest'ultima, originariamente ascritta all'articolo 38, quinto comma, Cost., è stata poi stabilmente collocata dalla giurisprudenza costituzionale nell'alveo dell'articolo 38, secondo comma, Cost. La definizione legislativa dei fondi complementari, dapprima nel decreto legislativo n. 124/1993, poi nel decreto legislativo n. 252/2005, come forme di previdenza il cui fine è «assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale, ha inserito gli stessi nel sistema dell'art. 38, tanto che, dopo queste leggi, le contribuzioni degli imprenditori al loro finanziamento non possono più definirsi "emolumenti retributivi con funzione previdenziale", ma costituiscono, strutturalmente, contributi di natura previdenziale, come tali estranei alla nozione di retribuzione imponibile agli effetti dell'assicurazione INPS» ([22]). E ciò benché strutturalmente la previdenza complementare si discosti, per molti aspetti, da quella obbligatoria, poiché si basa sulla capitalizzazione ed esula dal principio di automaticità. Di contro, un lavoratore che non voglia entrare in

([21]) Afferma il messaggio che «l'istituto della portabilità delle quote di TFR pregresse non possa trovare applicazione qualora dette quote siano accantonate a Fondo di tesoreria». Le criticità non mancano, come osserva P. SANDULLI, *A proposito del messaggio INPS n. 413/20*, in *www.mefop.it*, 5 marzo 2020.
([22]) C. cost. 28 luglio 2000, n. 393; C. cost. 3 ottobre 2019, n. 218.

tale regime potrebbe fruire dei vantaggi dell'automaticità a mente dell'articolo 2116 c.c.: un'automaticità tuttavia non necessariamente voluta e che, alla luce dei limiti sopra evidenziati, potrebbe rivelarsi persino dannosa.

5. Bibliografia

CAPURSO P. (2025), *Il trattamento di fine rapporto non versato al Fondo di tesoreria: le certezze del dubbio*, in *RDSS*, n. 2, pp. 287-294

CINELLI M. (2025), *Lo «strano caso» del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria va alle Sezioni unite*, in *RDSS*, n. 3, pp. 661-663

D'AYALA VALVA F. (2014), *La natura tributaria del contributo previdenziale può influenzare la giurisdizione?*, in *RDSS*, n. 4, pp. 511-526

D'ORIANO M. (2025), *La natura delle quote di TFR versate al Fondo di Tesoreria: il contrasto nella giurisprudenza di legittimità e le prospettive future*, in *RDSS*, n. 2, pp. 271-286

GALLI G., GERACI N. (2025), *Che ne è del TFR devoluto al fondo INPS?*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 30 maggio

LUCCHIARI M. (2023), *Quote di tfr versate al Fondo di tesoreria: credito di natura retributiva o contributo previdenziale?* (nota a Cass. 25 agosto 2023, n. 25305), in *MGL*, n. 4, pp. 809-817

LUDOVICO G. (2025), *La strana metamorfosi del t.f.r. dovuto al Fondo di tesoreria: da retribuzione del lavoratore a contribuzione dell'INPS?*, in *RDSS*, n. 2, pp. 255-270

PERSIANI M. (1978), *Lezioni di diritto della previdenza sociale. I. Parte generale*, Cedam

RIVERSO R. (2025), *La giurisprudenza sulla natura giuridica del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria*, in *RDSS*, n. 2, pp. 295-307

ROSSI F.P. (2000), *La previdenza sociale*, Cedam

SANDULLI P. (2020), *A proposito del messaggio INPS n. 413/20*, in *mefop.it*, 5 marzo

SGROI A. (2021), *Sicurezza sociale, Fondi di garanzia, Fondo di tesoreria e previdenza complementare* (nota a App. Bari, 17 settembre 2019, n. 1797, App. L'Aquila, 30 gennaio 2020, n. 85, App. Salerno, 17 settembre 2020, n. 351), in *Labor*, n. 2, pp. 239-254

L'adesione automatica alla previdenza complementare (art. 1, comma 204)

di Vincenzo Maria Tedesco

Abstract – La l. n. 199/2025, art. 1, comma 204, ha modificato la disciplina del conferimento del TFR alla previdenza complementare. Tra le novità previste, per i lavoratori di prima assunzione a decorrere dal 1° luglio 2026 sono stati abbreviati i termini per la scelta ed è stato introdotto, in luogo del silenzio assenso, il meccanismo di adesione automatica, con decorrenza dell'accesso al fondo fissata nella stessa data di instaurazione del rapporto di lavoro.

Abstract – Act No. 199/2025, Art. 1(204), has amended the rules on the allocation of severance pay (TFR) to supplementary pension schemes. Among the new provisions, for workers hired for the first time from 1 July 2026 the deadlines for making a choice have been shortened and, in place of tacit consent, an automatic enrolment mechanism has been introduced, with the start date for joining the fund set on the same date as the beginning of the employment relationship.

Sommario: 1. Gli interventi in materia di previdenza complementare. – 2. Il quadro normativo precedente. – 3. Le disposizioni in commento. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia.

1. Gli interventi in materia di previdenza complementare

La legge n. 199/2025 è intervenuta nella direzione del rafforzamento del secondo pilastro del sistema pensionistico e della sostenibilità del sistema previdenziale.

Le disposizioni hanno, infatti, riguardato il conferimento degli accontamenti del TFR, la razionalizzazione della disciplina degli investimenti e delle prestazioni, l'incremento del tasso di adesione ai fondi pensione attraverso meccanismi di

incentivazione fiscale sulla deducibilità dei contributi e la revisione del meccanismo di silenzio assenso per i nuovi assunti.
In questo commento l'attenzione è rivolta alle modifiche apportate al decreto legislativo n. 252/2005 ([1]), articolo 8 ([2]), appunto significativamente innovato dalla legge n. 199/2025, articolo 1, comma 204.
Dapprima sarà esaminato il quadro normativo precedente; di seguito, saranno analizzate le ultime novità introdotte dal legislatore.

2. Il quadro normativo precedente

Come noto, a seguito della legge n. 297/1982, l'indennità di fine rapporto ha assunto la configurazione di retribuzione differita, costituendo il corrispettivo, sia pure posticipato, del complesso delle prestazioni rese nel tempo dal lavoratore. Tuttavia, anche dopo la predetta legge, si è continuato a ravvisare una funzione previdenziale del TFR, sul rilievo che esso consente al lavoratore di far fronte alle difficoltà economiche connesse all'estinzione del rapporto di lavoro, oppure, nel corso del rapporto stesso, qualora sopravvengano particolari situazioni di bisogno, che giustificano l'anticipazione del trattamento ([3]).
Questa funzione è stata incentivata dal decreto legislativo n. 252/2005, come modificato dalla legge n. 296/2006, articolo 1, comma 749, laddove si è potenziato il finanziamento alle forme pensionistiche complementari attuato, oltre che con i contributi del datore di lavoro e del lavoratore, anche attraverso il conferimento del TFR ([4]).
Peraltro, la normativa di favore per le forme di previdenza integrativa è divenuta ancor più rilevante con l'introduzione del sistema contributivo di calcolo delle pensioni e la conseguente riduzione della copertura previdenziale assicurata dalla pensione pubblica.
A ben vedere, già sotto l'egida del decreto legislativo n. 124/1993 il TFR maturando era stato individuato come una forma di contribuzione per il secondo pilastro di previdenza dei lavoratori subordinati.
Tuttavia, all'epoca, il versamento del TFR alla previdenza complementare, così come l'adesione alla stessa, necessitava sempre di un atto esplicito da parte del lavoratore che desse evidenza della scelta.

([1]) Recante disciplina delle forme pensionistiche complementari.
([2]) Rubricato *Finanziamento*.
([3]) A. D'ANDREA, *Art. 2120 – Disciplina del trattamento di fine rapporto*, in O. CAGNASSO, A. VALLEBONA (a cura di), *Dell'impresa e del lavoro. Artt. 2118-2187*, Utet, 2013, p. 195.
([4]) M. PERSIANI, *La previdenza complementare*, Cacucci, 2022, p. 53.

Il fondo pensione veniva individuato dalle fonti collettive applicabili al rapporto di lavoro del soggetto interessato e, in assenza di diversa manifestazione del lavoratore, il TFR rimaneva in azienda e continuava ad essere regolato dalla disciplina codicistica in materia ([5]).
Va rimarcato che, originariamente, il TFR poteva essere destinato esclusivamente per il finanziamento dei fondi negoziali, istituiti cioè dalla contrattazione collettiva.
Tale centralità dei fondi di pensione negoziali rispetto ai fondi pensione aperti ed ai contratti di assicurazione sulla vita, era stata poi indebolita, ma non eliminata, dai successivi interventi legislativi.
Infatti, la legge n. 335/1995 ([6]) aveva previsto la possibilità di adesione collettiva ai fondi pensione aperti (incluso il trasferimento delle quote di TFR, definite contrattualmente) per tutti quei lavoratori occupati in attività prive di un fondo pensione negoziale di riferimento, anche rendendo possibili passaggi da fondi pensione negoziali a fondi pensione aperti ad adesione individuale dopo 3 anni di contribuzione.
Ulteriori mutamenti normativi erano intervenuti con il decreto legislativo n. 47/2000, stabilendosi che anche i lavoratori dipendenti occupati in attività con fondi pensione negoziali già operanti potessero accendere posizioni individuali presso fondi pensione aperti e piani pensionistici individuali.
Ciò posto, con il decreto legislativo n. 252/2005 erano state introdotte due importanti novità in merito alla destinazione del TFR.
In primo luogo, la decisione sulla forma pensionistica complementare di destinazione era stata rimessa al lavoratore, con facoltà di scelta tra tutte le forme regolate dal decreto stesso. Il conferimento del TFR era stato infatti reso possibile ad ogni forma pensionistica complementare e, dunque, oltre ai fondi pensione negoziali ed ai fondi pensione aperti cui si aderisse su base collettiva, anche ai fondi pensione aperti su base individuale, ai piani pensionistici su base individuale ed ai fondi preesistenti.
In secondo luogo, era stato previsto che la scelta sulla destinazione del TFR potesse essere fatta in forma esplicita o in forma tacita, con la precisazione che, in assenza di un atto esplicito di volontà, il TFR venisse destinato ad una forma di

([5]) C. COSTANTINO, *Le tipologie di contribuzione*, in L. CICERO, L. DI GIALLEONARDO, A. ORLANDO, P. PELLEGRINI (a cura di), *La previdenza complementare*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, p. 57.
([6]) L. n. 335/1995, art. 9, comma 1: «Al comma 2 dell'articolo 9 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni ed integrazioni, sono aggiunte, in fine, le parole: "; ove non sussistano o non operino diverse previsioni in merito alla costituzione di fondi pensione ai sensi dei precedenti articoli, la facoltà di adesione ai fondi aperti può essere prevista anche dalle fonti istitutive su base contrattuale collettiva"».

previdenza complementare, non rimanendo più in azienda come invece previsto dalla disciplina precedente.
Si è allora discorso di meccanismi volti a facilitare l'adesione, forzando, ma non superando, la volontarietà ([7]).
La libertà negativa di adesione, ossia la libertà di non aderire, infatti, era stata fatta salva, venendo peraltro inserita in un sistema informativo in grado di rendere il lavoratore consapevole delle conseguenze legate alla sua inerzia ([8]).
In dettaglio, con il decreto legislativo n. 252/2005 era stata innanzitutto mantenuta la distinzione tra lavoratori assunti dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 124/1993 e lavoratori che, a quella stessa data, avevano già iniziato la contribuzione nell'AGO.
Con riferimento ai primi, relativamente alle modalità espresse, il decreto legislativo n. 252/2005 aveva stabilito che, entro 6 mesi dalla data di prima assunzione, il lavoratore potesse conferire l'intero importo del TFR maturando ad una forma di previdenza complementare dallo stesso prescelta.
La scelta alla previdenza complementare era stata configurata come irreversibile; diversamente, la scelta di mantenere il TFR in azienda poteva essere successivamente revocata.
Laddove il lavoratore non avesse manifestato in modo espresso, nel termine di 6 mesi dalla prima assunzione, la propria volontà in ordine al conferimento del TFR ([9]), il decreto legislativo n. 252/2005 aveva previsto che quest'ultimo, a decorrere dal mese successivo alla scadenza del suddetto periodo, fosse automaticamente trasferito dal datore di lavoro alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali.
In presenza di più forme pensionistiche istituite dalla contrattazione collettiva, la disciplina aveva previsto che il TFR maturando fosse trasferito, salvo diverso accordo aziendale, a quella alla quale avesse aderito il maggior numero di lavoratori dell'azienda.
Nel caso in cui la contrattazione collettiva non avesse istituito o aderito in via collettiva ad alcuna forma pensionistica, era stato disposto che il datore trasferisse il TFR maturando ad una forma pensionistica residuale appositamente istituita presso l'Inps (FondInps). A quest'ultimo proposito, stante la sua funzione

([7]) A. PANDOLFO, S. LUCANTONI, *Trattamento di fine rapporto e previdenza complementare*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro ed organizzazione. Diritti e obblighi*, Cedam, 2012, p. 1570.
([8]) Posto, infatti, che compimento delle modalità tacite era stato correlato ad un semestre, era stato previsto che il lavoratore ricevesse una specifica informazione sulle opzioni disponibili; inoltre, perdurando l'inerzia, era stato previsto che lo stesso lavoratore, 30 giorni prima della scadenza del semestre, ricevesse una seconda informazione.
([9]) In allegato al d.m. 30 gennaio 2007, sono stati forniti due moduli: il modulo TFR1 per i lavoratori già assunti alla data del 31 dicembre 2006; il modulo TFR2 per i lavoratori assunti dopo il 31 dicembre 2006.

sempre più residuale, tenuto conto dell'ampia diffusione delle forme di previdenza complementare negoziali, FondInps è stato soppresso dalla legge n. 205/2017 e successivamente sostituito nelle sue attività dal Fondo Cometa, fondo collettivo del settore metalmeccanico, per effetto del decreto ministeriale n. 85/2020.
Nel caso di cessazione del rapporto di lavoro prima della scadenza del semestre, così come nel caso di contratto di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a 6 mesi, la disciplina aveva previsto che non si perfezionasse il meccanismo del silenzio assenso.
Con deliberazione 24 aprile 2008, poi aggiornata con la delibera 25 ottobre 2017, la Covip aveva fornito chiarimenti in ordine alla scelta di destinazione del TFR da parte di lavoratori che avessero attivato un nuovo rapporto di lavoro.
In generale, il principio seguito era stato nel senso che la scelta compiuta alle dipendenze del precedente datore di lavoro producesse effetti anche nei confronti del nuovo datore di lavoro. Ne era derivato che, nel caso in cui il lavoratore avesse, a suo tempo, deciso di conferire il proprio TFR ad un fondo pensione, tale scelta era destinata a permanere. Tuttavia, se alla variazione del rapporto fosse conseguita anche una perdita dei requisiti di partecipazione al fondo medesimo, ferma restando la facoltà di procedere al riscatto della propria posizione individuale, il lavoratore avrebbe dovuto compiere una scelta entro 6 mesi dall'assunzione, con gli effetti del silenzio assenso laddove detta scelta non fosse stata effettuata nel termine prescritto.
Con riguardo all'adesione a forme pensionistiche complementari, peraltro, la normativa aveva operato una distinzione fra aziende con meno o più di 50 dipendenti. Infatti, per le aziende con almeno 50 dipendenti, la scelta del dipendente di mantenere il TFR nella forma di erogazione *una tantum* comportava che la quota non venisse più mantenuta all'interno del sistema contabile dell'azienda, ma fosse versata al Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 c.c., gestito, per conto dello Stato, dall'Inps ([10]).
Con riferimento ai lavoratori di prima iscrizione alla previdenza obbligatoria in data antecedente al 29 aprile 1993, la norma del decreto legislativo n. 252/2005, articolo 8, aveva poi distinto a seconda che gli stessi fossero o meno già iscritti ad una forma pensionistica a contribuzione definitiva.
Nel primo caso, agli stessi era stato consentito di scegliere, entro 6 mesi dalla data di nuova assunzione, se mantenere il residuo TFR maturando presso il proprio datore di lavoro, ovvero conferirlo, anche nel caso in cui non avessero espresso alcuna a volontà, alla forma complementare collettiva alla quale gli stessi avessero già aderito.

([10]) L. n. 296/2006, art. 1, commi 755-757.

Qualora, invece, non fossero risultati iscritti a forme pensionistiche complementari, era stato consentito scegliere, entro 6 mesi, se mantenere il TFR maturando presso il proprio datore di lavoro, ovvero conferirlo a una forma pensionistica complementare, nella misura già fissata negli accordi o contratti collettivi, ovvero, qualora detti accordi non avessero previsto il versamento del TFR in forma parziale, nella misura non inferiore al 50%, con possibilità di incrementi successivi.
Sul punto, era intervenuta la legge n. 124/2017, articolo 1, commi 38 e 39, la quale aveva ammesso che la destinazione parziale del TFR alla previdenza complementare fosse estesa a tutti i lavoratori aderenti, anche se con prima occupazione successiva all'aprile 1993, purché in presenza di accordi che lo contemplassero esplicitamente.
In base alle indicazioni interpretative fornite dalla Commissione di vigilanza ([11]), gli accordi che potevano operare tale apertura erano tutte le fonti istitutive dei fondi pensione, compresi gli accordi plurimi per fondi aperti.
Gli aderenti alle forme individuali erano evidentemente esclusi da queste previsioni, potendo di norma optare per l'adesione senza TFR o, in alternativa, per l'adesione mediante la totale destinazione dello stesso.
La destinazione del TFR del lavoratore aderente silente era sempre integrabile, non avendo mai lo stesso manifestato diversa volontà. La successiva possibilità di cambiare la percentuale di destinazione del TFR e, quindi, di conferire solo una parte dello stesso, era condizionata alla scelta del lavoratore di attivare la contribuzione minima prevista dalle fonti istitutive, a proprio carico ed a carico del datore di lavoro, sempre che l'opzione fosse stata effettivamente prevista in accordi che lo interessavano.

3. Le disposizioni in commento

Con l'intervento della legge n. 199/2025, articolo 1, comma 204, è stato introdotto un sistema di adesione automatica alla previdenza complementare da parte dei lavoratori dipendenti del settore privato di prima assunzione, esclusi i lavoratori domestici.
Tale adesione automatica opera verso la forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o dai contratti collettivi, anche territoriali o aziendali.
In caso di presenza di più forme pensionistiche collettive, è stato previsto che la forma pensionistica complementare di destinazione sia quella alla quale abbia aderito il maggior numero di lavoratori dell'azienda, salvo diverso accordo aziendale. In tal caso la verifica deve essere effettuata alla data di assunzione.

([11]) Circ. n. 5027/2017.

In assenza degli accordi o dei contratti collettivi, la forma pensionistica complementare di destinazione dell'adesione automatica è quella, residuale, del Fondo Cometa.
È bene comunque precisare che, a differenza di quanto avveniva con il silenzio assenso, i contributi derivanti da adesione automatica non sono più investiti nel comparto garantito ma nel comparto più coerente con l'orizzonte temporale residuo prima dell'età pensionabile. Sulla scorta di tale rilievo, la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione, con la delibera 19 giugno 2026, ha specificato che i datori di lavoro, prima di iniziare con i versamenti, dovranno acquisire informazioni dalla forma pensionistica complementare di riferimento in merito all'adeguamento degli statuti.
Entro 60 giorni dalla data di prima assunzione il lavoratore può comunque scegliere di rinunciare all'adesione automatica e conferire l'intero importo del TFR maturando a un'altra forma di previdenza complementare dallo stesso liberamente prescelta ovvero mantenere il TFR secondo il regime di cui all'articolo 2120 c.c.
La rinuncia ha efficacia *ex tunc*, nel senso che retroagisce alla data di assunzione.
La preferenza verso il mantenimento in azienda può essere successivamente revocata e il lavoratore può conferire il TFR maturando a una forma pensionistica complementare dallo stesso prescelta.
In tutti i predetti frangenti, il datore di lavoro deve conservare la dichiarazione resa dal lavoratore, al quale ne rilascia copia.
In caso di adesione automatica, il datore di lavoro ne dà comunicazione alla forma pensionistica complementare di destinazione e inizia a effettuare i relativi versamenti dal mese successivo alla scadenza dei 60 giorni. Tali versamenti comprendono quanto dovuto dalla data di prima assunzione e l'adesione decorre da detta data.
A seguito della comunicazione da parte del datore di lavoro, le forme pensionistiche complementari sono tenute a informare il lavoratore dell'avvenuta adesione dello stesso e del percorso o linee di investimento nei quali sono investite le quote di TFR e i contributi derivanti dall'adesione.
Per effetto dell'adesione automatica la devoluzione a fondo pensionistico complementare riguarda l'intero TFR. Il TFR può anche essere devoluto nella misura, parziale, prevista dagli accordi ma è indispensabile che, a tal fine, il lavoratore decida di avvalersene, sempre nel termine di 60 giorni a decorrere dall'assunzione.
Se, poi, il TFR è destinato al Fondo Cometa, la devoluzione è, naturalmente, integrale.

La nuova normativa stabilisce, inoltre, che, salvo la sopra citata rinuncia entro 60 giorni, il datore di lavoro proceda, oltre al versamento dell'intero TFR maturato e maturando, anche al versamento della contribuzione periodica, da intendersi come complessiva a carico del datore di lavoro e del lavoratore, nella misura definita dagli accordi collettivi.
Si ricordi che, invece, in precedenza, il conferimento automatico aveva ad oggetto solo le quote di TFR.
Nell'eventualità che l'accordo o il contratto collettivo di riferimento preveda che non vengano effettuati versamenti contributivi alla previdenza complementare durante il periodo di prova, il datore di lavoro dovrà versare alla forma di destinazione dell'adesione automatica il TFR dal giorno dell'assunzione, mentre inizierà a effettuare i versamenti contributivi previsti dagli accordi una volta superato il periodo di prova.
La contribuzione a carico del lavoratore, comunque, non è obbligatoria quando la retribuzione annua lorda corrisposta sia inferiore all'assegno sociale. Chi si trovi in questa situazione, può, dunque, entro i 60 giorni successivi all'assunzione, dichiarare di non volere destinare a previdenza complementare la propria contribuzione.
Inoltre, in ipotesi di adesione automatica al fondo residuale (Cometa), la legge n. 252/2005, articolo 8, comma 7-*ter*, prevede espressamente il solo conferimento del TFR, senza alcun riferimento alla contribuzione.
Con riferimento ai lavoratori non di prima assunzione, contestualmente all'assunzione, il datore di lavoro è tenuto a fornire informativa al lavoratore sugli accordi collettivi applicabili in tema di previdenza complementare e a verificare quale sia stata la scelta in precedenza compiuta dal lavoratore in merito alla previdenza complementare, facendosi rilasciare apposita dichiarazione.
Nel caso in cui il lavoratore abbia in essere un'adesione a una forma pensionistica complementare, il datore di lavoro fornisce informativa al lavoratore circa la possibilità per lo stesso di indicare, entro 60 giorni dalla data di assunzione, a quale forma pensionistica complementare conferire il TFR maturando da tale data, precisando che in difetto si applica il meccanismo di adesione automatica.
Il predetto TFR è conferito per l'intero importo, salvo che il lavoratore decida di destinare a tale forma una percentuale del TFR maturando secondo quanto previsto dagli accordi collettivi, anche aziendali, che disciplinano le modalità e la misura minima della contribuzione a carico del datore di lavoro e del lavoratore.
Per i lavoratori di prima iscrizione alla previdenza obbligatoria in data antecedente al 29 aprile 1993, per i quali gli accordi non prevedano la destinazione del TFR a previdenza complementare, il TFR maturando è conferito in misura non inferiore al 50%.

Dunque, mentre in passato v'era la possibilità di scelta del conferimento in azienda del TFR, con opzione da esercitarsi entro i 6 mesi successivi alla assunzione, secondo la nuova normativa la decisione di lasciare il TFR in azienda va comunicata entro 60 giorni dalla data di prima assunzione.
Parallelamente, mentre in passato il silenzio assenso comportava l'obbligo del datore di lavoro di trasferire l'intero TFR maturando alle forme pensionistiche complementari, collettive e individuali, e tale obbligo decorreva dal mese successivo alla scadenza dei 6 mesi, all'attualità il meccanismo di adesione automatica comparta che il datore di lavoro inizi ad effettuare i relativi versamenti dal mese successivo alla scadenza dei 60 giorni e che essi comprendano anche le quote del TFR dovute a decorrere dalla prima assunzione.

4. Considerazioni conclusive

Resta fermo, all'esito dell'intervento normativo esaminato, che l'adesione automatica non opera per quei dipendenti che siano già in forza del datore di lavoro al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni in commento.
In particolare, ai sensi della legge n. 199/2025, articolo 1, comma 205, le assunzioni assoggettate al nuovo regime sono quelle effettuate a decorrere dal 1° luglio 2026.
Ciò posto, è chiaro che la legge n. 199/2025 ha perseguito l'obiettivo di implementare il conferimento del TFR alla previdenza complementare, nella misura in cui ha, parallelamente, ristretto i tempi a disposizione del lavoratore per scegliere di lasciare le quote in azienda e previsto la decorrenza retroattiva dell'adesione automatica ([12]).
In effetti, dovendosi comunque garantire il rispetto del principio volontaristico, la legge ha congegnato uno strumento utile a massimizzare l'accesso alla previdenza complementare.
La buona tenuta del sistema è naturalmente affidata alla rigorosa osservanza del decreto legislativo n. 252/2005, articolo 8, comma 8, novellato, che impone al datore di lavoro di fornire informativa al lavoratore sugli accordi collettivi applicabili in tema di previdenza complementare, sul meccanismo di adesione automatica, sulla forma pensionistica complementare destinataria dell'adesione automatica, sulle diverse scelte disponibili e sulla relativa tempistica.

([12]) La portata della modifica normativa, volendo fare un parallelismo con il diritto amministrativo, ricorda per certi versi la distinzione tra silenzio assenso e segnalazione certificata di inizio attività.

In questa stessa prospettiva di incremento della previdenza complementare, vanno, peraltro, lette altre due previsioni del nuovo sistema normativo dettato per le nuove assunzioni.
Da un lato, quella che attribuisce, quale effetto dell'adesione automatica, l'obbligo del datore di lavoro del versamento anche della contribuzione periodica ([13]).
Dall'altro lato, quella che impone al lavoratore un'espressa manifestazione di volontà affinché lo stesso possa avvalersi della devoluzione parziale del TFR, nella misura prevista dai contratti e dagli accordi collettivi. A tale riguardo, gli aderenti alle forme individuali restano ancora esclusi da queste previsioni di devoluzione parziale, potendo optare per l'adesione senza TFR o, in alternativa, per l'adesione mediante la totale destinazione dello stesso.
Tanto chiarito, non va assolutamente trascurata l'incidenza che la legge n. 199/2025 è destinata a produrre sulle nuove assunzioni di soggetti già presenti nel mercato del lavoro alla data del 1° luglio 2026.
Come visto in precedenza, infatti, la legge ha disciplinato quest'ultima fattispecie, stabilendo che, nel caso in cui il lavoratore abbia in essere un'adesione a una forma pensionistica complementare, il datore di lavoro fornisce informativa al lavoratore circa la possibilità per lo stesso di indicare, entro sessanta giorni dalla data di assunzione, a quale forma pensionistica complementare conferire il TFR maturando da tale data, precisando che in difetto si applica il meccanismo di adesione automatica.
A quest'ultimo proposito, il testo della novella va integrato sulla scorta di quanto stabilito dalla deliberazione Covip 19 giugno 2026.
Innanzitutto, l'adesione automatica non riguarda il lavoratore riassunto che, in relazione a precedenti rapporti di lavoro, aveva optato per il mantenimento del TFR ai sensi dell'articolo 2120 c.c.
In tale frangente, il datore di lavoro continua a mantenere il TFR sulla base del predetto regime, ferma restando la possibilità da parte del lavoratore di rivedere, in ogni momento, la scelta a suo tempo effettuata e conferire il TFR maturando ad una forma pensionistica complementare.
Altrimenti opinando, l'adesione automatica sarebbe applicata a fattispecie per le quali essa non è stata espressamente prevista ([14]).

([13]) Si ricordi che, in base alla previgente formulazione del d.lgs. n. 252/2005, art. 8, comma 8, l'adesione a una forma pensionistica realizzata tramite il solo conferimento esplicito o tacito del TFR non comportava l'obbligo della contribuzione a carico del lavoratore e del datore di lavoro. Il lavoratore ed il datore di lavoro potevano decidere, anche in assenza di accordi collettivi, rispettivamente di destinare una parte della retribuzione e di contribuire alla forma pensionistica prescelta.
([14]) Come invece è destinato ad accadere nel caso in cui il lavoratore abbia in essere un'adesione a una forma pensionistica complementare, in relazione al quale, difettando indicazione entro i

In secondo luogo, il meccanismo di adesione automatica non opera qualora il lavoratore, pur già iscritto a una forma di previdenza complementare, non conferisca alla stessa neanche parzialmente il TFR maturando (ad esempio, adesione con versamento dei soli contributi).
In terzo luogo, neppure sono interessati all'adesione automatica coloro che, nel precedente rapporto di lavoro, hanno aderito alla previdenza complementare e hanno poi riscattato interamente la posizione individuale maturata. L'adesione automatica riguarda, infatti, solo coloro che dichiarano di avere in essere, al momento dell'assunzione, una posizione presso una forma pensionistica complementare.
Per contro, se la variazione del rapporto di lavoro comporta anche la perdita dei requisiti di partecipazione al fondo pensione precedentemente scelto, ma il lavoratore non ha riscattato interamente la posizione individuale maturata, lo stesso rientra nel meccanismo dell'adesione automatica.
Pur nel silenzio della delibera Covip del 19 giugno 2026, resta inteso che, in assenza di riscatto integrale, qualora la variazione del rapporto di lavoro non comporti la perdita dei requisiti di partecipazione al fondo pensione, la scelta già effettuata vincoli anche il nuovo datore di lavoro.
Un ultimo cenno merita di essere svolto con riferimento ai rapporti di lavoro di breve o brevissima durata.
Come visto in precedenza, nel regime previgente si era chiarito come non si perfezionasse il meccanismo del silenzio assenso nel caso di cessazione del rapporto di lavoro prima della scadenza del semestre, così come nel caso di contratto di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a 6 mesi.
Ebbene, specularmente, nel regime vigente non si perfezionerà il meccanismo del silenzio assenso nel caso di cessazione del rapporto di lavoro prima della scadenza di 60 giorni, così come nel caso di contratto di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a 60 giorni.

5. Bibliografia

COSTANTINO C. (2023), *Le tipologie di contribuzione*, in L. CICERO, L. DI GIALLEONARDO, A. ORLANDO, P. PELLEGRINI (a cura di), *La previdenza complementare*, Giuffrè Francis Lefebvre

sessanta giorni successivi all'assunzione, «si applica il meccanismo […] di cui ai commi da 7 a 7-*ter*, con gli effetti di cui al comma 7-*quinquies*».

D'ANDREA A. (2013), *Art. 2120 – Disciplina del trattamento di fine rapporto*, in O. CAGNASSO, A. VALLEBONA (a cura di), *Dell'impresa e del lavoro. Artt. 2118-2187*, Utet

PANDOLFO A., LUCANTONI S. (2012), *Trattamento di fine rapporto e previdenza complementare*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro ed organizzazione. Diritti e obblighi*, Cedam

PERSIANI M. (2022), *La previdenza complementare*, Cacucci

L'esonero contributivo delle lavoratrici madri (art. 1, comma 206)

di Salvatore Franco Santoro

Abstract – Con la legge di bilancio per il 2026 è stata posticipata di un altro anno l'entrata in vigore del bonus mamme in forma strutturale. L'agevolazione ideata per le lavoratrici madri, pertanto, andrà a regime come misura stabile solo a partire dal 2027.

Abstract – With the 2026 Budget Act, the entry into force of the mothers' bonus in a structural form has been postponed by another year. The benefit designed for working mothers, therefore, will become a permanent measure only starting from 2027.

Sommario: 1. Il bonus mamme. – 2. L'esonero contributivo per le lavoratrici madri ai suoi esordi. – 3. L'evoluzione della misura con la legge di bilancio per il 2024. – 4. Il bonus mamme nella legge di bilancio per il 2025. – 5. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2026. – 6. Bibliografia.

1. Il bonus mamme

Con l'articolo 1, comma 206, della legge n. 199/2025, viene posticipata di un altro anno l'entrata in vigore della disciplina sull'esonero contributivo per le lavoratrici madri introdotto come misura permanente dalla legge n. 207/2024.
L'agevolazione nasce come misura sperimentale e transitoria per poi assumere la veste di beneficio stabile a sostegno delle lavoratrici madri.
Molteplici sono state le modifiche apportate negli anni alla disciplina originaria che hanno snaturato la funzione e la struttura del tipo di beneficio.
Prima di affrontare le modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2026 in commento appare opportuno analizzare la genesi e l'evoluzione del tipo di agevolazione in esame.

2. L'esonero contributivo per le lavoratrici madri ai suoi esordi

L'articolo 1, comma 137, della legge n. 234/2021 introduce, in via sperimentale e per il solo anno 2022, una misura di sostegno per le lavoratrici madri ([1]).
Si tratta dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri dipendenti del settore privato nella misura del 50% e della durata di un anno, senza modifica dell'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.
Detto beneficio si sostanzia in un risparmio di spesa per lavoratrici madri, senza alcun vantaggio per il datore di lavoro ([2]).
L'agevolazione, infatti, si concretizza in una riduzione importante, pari alla metà della quota contributiva a carico della lavoratrice *ex* articolo 2115, secondo comma, c.c.
La portata dell'esonero, seppur limitata ad un solo anno, è, pertanto, significativa, in quanto si traduce in un immediato incremento della retribuzione spettante alla lavoratrice alla ripresa dell'attività lavorativa, dopo la fruizione del congedo di maternità.
In concreto, per il solo anno 2022, per l'operare dell'agevolazione sperimentale in esame, la trattenuta dalla retribuzione spettante alla lavoratrice madre dipendente del settore privato da parte del datore di lavoro *ex* articolo 19, comma 2, legge n. 218/1952, è contenuta nella misura del 50% della quota contributiva a carico della lavoratrice *ex* articolo 2115, secondo comma, c.c.
La decorrenza del beneficio è ancorata alla data di rientro a lavoro, dopo il periodo di fruizione del congedo obbligatorio per maternità.
Si tratta di un'agevolazione limitata ai rapporti lavorativi subordinati del settore privato, compreso quello agricolo.
Rientrano nell'ambito operativo della norma tutti i rapporti lavorativi dipendenti, a prescindere dalla loro durata, compresi, pertanto, i contratti a termine, il lavoro part-time, l'apprendistato, il lavoro domestico, il lavoro intermittente ed anche le assunzioni a scopo di somministrazione.

([1]) Per una disamina delle misure introdotte anche dalla legge di bilancio per il 2022 cfr. D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 114 ss., e M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro omnicomprensivo e la Legge di Bilancio 2022*, in *LG*, 2022, n. 2, p. 113 ss.

([2]) Per questa ragione l'Inps nella circ. n. 120/2022 ha puntualizzato che non si tratta di incentivo all'assunzione. Pertanto, non essendovi alcun risparmio di spesa per il datore di lavoro che non riceve vantaggi dalla misura in esame, non troverà applicazione la generale disciplina dettata dall'art. 31 del d.lgs. n. 150/2015. Per una disamina delle novità introdotte dal d.lgs. n. 150/2015 in materia di incentivi all'occupazione cfr. C. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Job Act 2*, Cacucci, 2016, p. 295 ss.

Rimangono esclusi dal campo di applicazione dell'agevolazione in esame i rapporti lavorativi del pubblico impiego.
Presupposto per il riconoscimento del diritto all'esonero contributivo è la fruizione, da parte della lavoratrice madre, del congedo obbligatorio di maternità *ex* articolo 16, decreto legislativo n. 151/2001.
L'esonero spetta a decorrere dal rientro effettivo in servizio, dunque anche dopo l'eventuale fruizione del congedo facoltativo ed anche dopo il periodo di interdizione dal lavoro *post-partum*, purché il rientro avvenga entro il 31 dicembre del 2022, trattandosi di misura sperimentale limitata al solo anno 2022 ([3]).
Così come strutturato, l'agevolazione in commento sembra orientata ad incentivare il rientro al lavoro della lavoratrice madre dopo la maternità attraverso il riconoscimento di un sostegno economico.

3. L'evoluzione della misura con la legge di bilancio per il 2024

L'articolo 1, comma 180, della legge n. 213/2023 ha rimodulato in termini significativi l'esonero contributivo per le lavoratrici madri in esame ([4]).
La platea dei beneficiari viene circoscritta alle lavoratrici madri con almeno 3 figli, anche in adozione o in affidamento, con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ad eccezione dei rapporti di lavoro domestico.
Sono state escluse, pertanto, dalla fruizione dell'agevolazione in commento sia le lavoratrici con meno di 3 figli che le lavoratrici assunte con contratto a termine.
L'ambito operativo della misura viene esteso ai rapporti lavorativi dipendenti del pubblico impiego.
La disposizione in esame, in effetti, si riferisce indistintamente a qualunque rapporto lavorativo dipendente, ricomprendendo, di conseguenza, sia il settore privato che quello pubblico.
In concreto, l'esonero previsto dalla disposizione in commento si rivolge a tutti i rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato del settore pubblico e del settore privato, compreso quello agricolo.
Rientrano, di conseguenza, nel campo di applicazione del beneficio il lavoro part-time, l'apprendistato, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato a scopo di

([3]) Cfr. circ. Inps n. 102/2022.
([4]) Per una disamina degli interventi in materia di lavoro anche ad opera della l. n. 213/2023 cfr. M. CORTI, A. SARTORI, *I provvedimenti giuslavoristici della legge di bilancio*, in *RIDL*, 2024, n. 2, III, p. 43 ss.

somministrazione ed i rapporti di lavoro intermittente a tempo indeterminato ([5]).
L'agevolazione approntata con l'intervento normativo in commento è significativa, sostanziandosi nell'esonero totale dal versamento della contribuzione a carico della lavoratrice madre con almeno 3 figli, pari al 100% della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico della lavoratrice madre, anche se è contenuto nel limite massimo annuo di 3.000 euro riparametrato su base mensile.
Detta forma di agevolazione viene circoscritta espressamente ai periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026.
Anche la durata massima dell'agevolazione, pertanto, è consistente (triennio 2024-2026).
In ogni caso, la misura dura fino al mese di compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo, ma comunque non può andare oltre il 31 dicembre 2026 ([6]).
L'agevolazione è, indubbiamente, rilevante, considerata la portata dell'esonero dal versamento della quota contributiva a carico della lavoratrice, il 100%, e la durata potenzialmente triennale.
Detto tipo di esonero, in sostanza, si traduce in un risparmio di spesa consistente per le lavoratrici madri con almeno 3 figli che siano assunte con contratto a tempo indeterminato.
Si tratta di una misura migliorativa rispetto all'esonero previsto in via sperimentale per il solo anno 2022 dall'articolo 1, comma 137, della legge n. 234/2021, sopra analizzato.
Al contempo, l'agevolazione appare di limitata applicazione, se si considera che la platea delle beneficiarie è circoscritta alle lavoratrici madri con almeno 3 figli e con contratto a tempo indeterminato.
Presupposto per il riconoscimento del diritto al tipo di beneficio in esame è la nascita del terzo figlio o l'adozione o l'affidamento del terzo bambino.
Al verificarsi di uno di questi eventi (nascita, adozione, affidamento del terzo bambino), il diritto all'esonero si perfeziona e permane per tutta la durata della misura prevista dalla disposizione in commento.
Sono state ritenute ininfluenti dall'Inps tutte le vicende estranee all'evento costitutivo del diritto al beneficio in esame, come la successiva premorienza di 1 o più figli o l'eventuale fuoriuscita di 1 dei figli dal nucleo familiare o, ancora, la non convivenza di 1 dei figli o di affidamento esclusivo al padre.
Secondo quanto chiarito dall'Inps, infatti, una volta maturato il diritto al beneficio nessuna decadenza dallo stesso opera in caso di eventi successivi incidenti

([5]) Cfr. int. Min. lav. n. 2/2025.
([6]) Cfr. mess. Inps n. 401/2025.

sui presupposti e sulle condizioni che hanno determinato l'insorgenza del diritto alla legittima fruizione dell'agevolazione ([7]).
Una prima considerazione, a questo punto, s'impone sulla finalità perseguita dalla misura.
Il legislatore ha ancorato il diritto della lavoratrice madre al beneficio in esame ad un numero minimo di figli.
Ad una prima valutazione, pertanto, la finalità dell'esonero sembrerebbe quella di fornire sostegno economico al nucleo familiare particolarmente numeroso a fronte dell'aggravio dei costi di mantenimento dei figli *ex* articoli 315-*bis*, primo comma, e 316-*bis*, primo comma, c.c. in proporzione all'aumento del numero dei figli a carico.
In concreto, l'aggravio dei costi di mantenimento di un maggior numero di figli sembrerebbe la ragione giustificatrice del sostegno economico in esame destinato alle lavoratrici madri.
L'applicazione concreta della misura da parte dell'istituto previdenziale, invece, sembra slegata da questa funzione.
Il mantenimento del tipo di agevolazione in esame per tutta la durata prevista dalla legge anche nei casi in cui non c'è nessun effettivo aumento della spesa per il mantenimento di tutti i figli, o quando, addirittura, si registra una contrazione dei costi di mantenimento, come nel caso di premorienza degli altri due o di fuoriuscita dal nucleo familiare di 1 dei figli, non risponde ad un bisogno di sostegno economico del nucleo familiare numeroso.
La permanenza del beneficio nelle ipotesi in cui l'erogazione dello stesso è disancorata da una situazione di bisogno avalla la tesi, sostenuta in dottrina, che ravvisa nella funzione incentivante della natalità la reale finalità perseguita dal legislatore con il riconoscimento, alle lavoratrici madri con almeno 3 figli, dell'esonero dal versamento della quota di contribuzione a loro carico.
In dottrina è stato affermato che con il bonus mamme in esame il legislatore abbia valorizzato la funzione genitoriale della lavoratrice madre in senso procreativo ([8]).
Il comma 181 della stessa legge di bilancio per il 2024 ha esteso, in via sperimentale e per il solo anno 2024, l'esonero di cui si tratta alle lavoratrici madri con almeno 2 figli, sempre se assunte con contratto a tempo indeterminato.
Questa misura ha minor durata, fino al mese di compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo, ed è circoscritta al solo anno 2024.

([7]) Cfr. circ. Inps n. 27/2024.
([8]) Cfr. N. DELEONARDIS, *Il bonus mamma previsto dalla legge di bilancio 2025*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II.

Per entrambe le fattispecie di esonero appena esaminate rimane invariata l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche secondo la previsione contenuta nel comma 182 dell'articolo 1, legge n. 213/2023.

4. Il bonus mamme nella legge di bilancio per il 2025

L'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024 ha reso stabile la misura nata in forma sperimentale e transitoria, ma ne ha modificato profondamente la struttura ([9]).
Con la disposizione in esame, infatti, l'esonero contributivo per le lavoratrici madri diventa misura strutturale a decorrere dal 2025 ([10]).
Vengono al contempo modificati i requisiti di accesso all'agevolazione.
La misura dell'esonero viene ridotta e diventa solo parziale.
Viene, però, riespanso il campo di applicazione, ricomprendendo anche i rapporti lavorativi a termine esclusi dai commi 180 e 181 dell'articolo 1, legge di bilancio per il 2024, sopra analizzati ed il lavoro autonomo.
Con l'articolo 6, comma 1, del decreto-legge n. 95/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 118/2025, viene rinviata di un anno, dal 2025 al 2026, la decorrenza del beneficio.
L'esonero è adesso rivolto alle lavoratrici dipendenti con almeno 2 figli, sia del settore privato che del settore pubblico, ed alle lavoratrici autonome.
Vengono esclusi i soli rapporti di lavoro domestico.
La novità più significativa è rappresentata dall'estensione dell'agevolazione in esame alle lavoratrici autonome, anche in questo caso con 2 o più figli, che percepiscono almeno uno tra i seguenti redditi: di lavoro autonomo, d'impresa in contabilità ordinaria, d'impresa in contabilità semplificata o da partecipazione e che non hanno optato per il regime forfetario.
L'agevolazione si sostanzia in un parziale esonero dal versamento contributivo della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico della lavoratrice madre.

([9]) Per una disamina delle misure introdotte anche dalla legge di bilancio per il 2025 cfr. D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo I e tomo II; C.A. NICOLINI, *La previdenza nel collegato lavoro e nella legge di bilancio per il 2025 – Prescrizione e costituzione della rendita vitalizia ex art. 13, l. n. 1338 del 1962 – I cosiddetti contratti misti*, in *RIDL*, 2025, n. 1, III, p. 13 ss., ed anche M. CORTI, A. SARTORI, *Il collegato lavoro 2024, la legge di bilancio 2025 e la revisione del codice dei contratti pubblici*, ivi, n. 2, III, p. 85 ss.
([10]) Per un approfondimento critico delle novità sul bonus mamma introdotte dalla legge di bilancio per il 2025 cfr. N. DELEONARDIS, *op. cit.*

Ai sensi del comma 220 dell'articolo 1, legge n. 207/2024, in esame, per le lavoratrici autonome iscritte all'assicurazione generale obbligatoria dell'Inps nonché alla gestione separata l'agevolazione contributiva in esame è parametrata al valore del livello minimo di reddito previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 233/1990.
La durata dell'agevolazione è stata fissata fino al mese del compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo.
Nella stessa norma, inoltre, è stata prevista con diversa decorrenza, dal 2027, una ulteriore forma di agevolazione, destinata alle lavoratrici madri con almeno 3 figli, di maggiore durata, fino al mese del compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo.
La disposizione in esame rinvia ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione della misura dell'esonero contributivo, per la regolamentazione delle modalità attuative e di riconoscimento dello stesso e delle procedure per il rispetto del limite di spesa di 300 milioni di euro annui espressamente fissato.
Rispetto alle precedenti previsioni la norma in commento introduce per la prima volta una soglia reddituale massima di accesso al beneficio.
L'agevolazione, infatti, spetta entro l'importo-soglia massima annua di 40.000 euro di retribuzione percepita dalla lavoratrice dipendente o di reddito imponibile ai fini previdenziali prodotto dalle lavoratrici autonome.
Per gli anni 2025 e 2026 il beneficio in esame è incompatibile con l'esonero contributivo totale previsto dall'articolo 1, comma 180, della legge n. 213/2023 sopra analizzato. La durata di quest'ultimo beneficio, in effetti, è circoscritta ai periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, come già sopra ricordato.
L'articolo 6, comma 1, del decreto-legge n. 95/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 118/2025, ha modificato questa parte della disposizione e limitato l'incompatibilità tra le due tipologie di agevolazione al solo anno 2026.
Il comma 2 dell'articolo 6, decreto-legge n. 95/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 118/2025, ha introdotto una misura transitoria destinata ad operare nelle more dell'attuazione dell'esonero disciplinato dall'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024 appena sopra esaminato, che si sostanzia nell'erogazione da parte dell'Inps, dietro presentazione di apposita domanda, di 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 lavoro autonomo.
L'indennità è rivolta alle lavoratrici madri con almeno 2 figli, con rapporto lavorativo dipendente del settore privato e pubblico, escluso il lavoro domestico, ed

alle lavoratrici autonome iscritte a gestioni previdenziali obbligatorie autonome, comprese le casse di previdenza professionali e la gestione separata.
La durata dell'attribuzione economica, anche in questo caso, è prevista fino al mese del compimento del decimo anno da parte del secondo figlio.
In caso di lavoratrici dipendenti ed autonome con più di 2 figli la durata del bonus mamme aumenta fino al mese di compimento del diciottesimo anno del figlio più piccolo.
Per le lavoratrici autonome il reddito da lavoro prodotto dalle lavoratrici con più di 2 figli non può essere quello conseguito da attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato. L'indennità economica è riconosciuta per ogni mese o frazione di mese di vigenza del rapporto di lavoro o dell'attività di lavoro autonomo non coincidenti con quelli di vigenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.
In entrambi i casi, tra i requisiti di accesso al beneficio, come per l'esonero contributivo disciplinato dalla legge n. 207/2024, vi è una soglia-limite reddituale.
L'attribuzione economica, infatti, spetta a condizione che le lavoratrici madri abbiano prodotto reddito da lavoro che nell'anno non superi la soglia di 40.000 euro.
La novità che maggiormente si apprezza nella legge di bilancio per il 2025 è l'estensione dell'esonero contributivo alle lavoratrici madri assunte con contratto lavorativo a termine.
Nelle disposizioni in commento, infatti, a differenza di quanto è stato previsto dall'articolo 1, commi 180 e 181, della legge n. 213/2023, non vi è alcun riferimento ai rapporti lavorativi a tempo indeterminato.
In dottrina si è dubitato immediatamente della compatibilità dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213/2023 con il principio di non discriminazione dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato sancito dal diritto comunitario ([11]).
Molti dei Tribunali investiti della specifica questione hanno ritenuto la norma interna contraria alla disciplina eurounitaria sul divieto di discriminazione dei lavoratori assunti con contratto a termine ed hanno riconosciuto il diritto all'esonero in esame anche alle lavoratrici madri con rapporto di lavoro a tempo determinato ([12]).

([11]) Cfr. N. DELEONARDIS, *op. cit.*
([12]) Cfr. Trib. Lodi 7 novembre 2024, con nota di G. ALLIERI, *«Bonus Mamme» e lavoratrici a tempo determinato: l'ennesima violazione del principio di non discriminazione*, in *ius.lefebvregiuffre.it/lavoro*, 31 gennaio 2025. In senso conforme cfr. Trib. Cagliari 29 gennaio 2026, n. 228; Trib. Genova 20 gennaio 2026, n. 81; Trib. Vercelli 15 gennaio 2026, n. 12; Trib. Bari 14 gennaio 2026, n. 116; Trib. Grosseto 10 settembre 2025, n. 324; Trib. Lanciano 16 dicembre 2025, n. 276; Trib. Nuoro 10 dicembre 2025, n. 174; Trib. Udine 20 novembre 2025, n. 442; Trib. Prato 13 novembre 2025, n. 503; Trib. Larino 11 novembre 2025, n. 162; Trib. Agrigento 23 ottobre 2025, n. 1509; Trib.

Il Tribunale di Milano, con ordinanza 23 ottobre 2024, n. 217, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 180 e 181, della legge n. 213/2023 in commento, nella parte in cui preclude l'accesso all'esonero di cui si tratta alle lavoratrici madri con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato ed alle lavoratrici con contratto di lavoro domestico. Il giudice rimettente ha ritenuto la disciplina censurata, nella parte in cui non include le richiamate categorie di lavoratrici madri, lesiva degli articoli 3, 31, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione sia alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo-quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato che ad alcune direttive europee (direttive (UE) 2021/1883, 2011/98/UE, 2004/38/CE, 2003/109/CE) che sanciscono la parità di trattamento, quanto alle condizioni di lavoro, tra cittadini dell'Unione europea e di Paesi terzi.
La Consulta, con la pronuncia n. 159/2025, valutato anche l'impatto della legislazione sopravvenuta e tenuto conto, in particolare, delle innovazioni introdotte dall'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024, come modificato ed integrato dall'articolo 6 del decreto-legge n. 95/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 118/2025, che hanno gradualmente portato ad un regime uniforme l'esonero contributivo in esame, senza distinzioni tra lavoratrici a tempo determinato e lavoratrici a tempo indeterminato, ha ritenuto conforme a Costituzione la disciplina censurata, facendo leva sulla portata sperimentale e transitoria della disposizione.
In ogni caso, sempre in questa pronuncia, la Consulta ha sottolineato le criticità già evidenziate in dottrina della misura sperimentale introdotta dall'articolo 1, commi 180 e 181, della legge n. 213/2023, rappresentate, innanzitutto, dalla mancanza di un limite di reddito o di retribuzione per l'accesso al beneficio, ma con la sola previsione del tetto massimo di 3.000 euro.
Tale circostanza, l'assenza di limiti reddituali di accesso e di retribuzione percepita, ha favorito le categorie più abbienti. Basti considerare che più alta è la retribuzione, tanto più alto è l'esonero, sia pure nel limite massimo annuo di 3.000 euro, pari a 250 euro mensili ([13]).

5. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2026

L'articolo 1, comma 206, della legge n. 199/2025 apporta alcune modifiche all'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024.

Siena 7 febbraio 2025, n. 85; Trib. Biella 10 dicembre 2024, n. 289. In senso difforme cfr. Trib. Novara 29 gennaio 2026, n. 27.
([13]) Cfr. C. cost. 31 ottobre 2025, n. 159.

La prima modifica introdotta riguarda il posticipo di un altro anno, dal 2026 al 2027, della decorrenza dell'esonero contributivo introdotto dall'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024 come misura stabile per le lavoratrici con almeno 2 figli.
La seconda modifica introdotta è la soppressione, al secondo periodo dell'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024, delle parole «a decorrere dall'anno 2027».
Con questa modifica, in sostanza, l'agevolazione contributiva prevista per le lavoratrici madri con almeno 2 figli, di durata fino al mese del compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo, e l'esonero contributivo per le lavoratrici madri con più di 2 figli, di durata fino al mese del compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo, avranno la stessa decorrenza, entrambi dal 2027.
La terza modifica, ad opera dell'articolo 1, comma 206, della legge n. 199/2025, è la soppressione di tutto il terzo periodo dell'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024.
Con questa ulteriore modifica viene meno la previsione delle incompatibilità tra forme di agevolazioni contributive della stessa specie: l'esonero contributivo disciplinato dall'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024 e la misura transitoria introdotta dall'articolo 1, comma 180, della legge n. 213/2023. Quest'ultima forma di agevolazione, come più volte precisato, è destinata ad operare esclusivamente per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026.
Posticipata dall'articolo 1, comma 206, della legge n. 199/2025 in commento la decorrenza al 2027 dell'esonero contributivo per lavoratrici madri introdotto come misura stabile dall'articolo 1, comma 219, della legge n. 207/2024, pertanto, è venuta meno l'esigenza di disciplinare le incompatibilità per l'insussistenza di possibili sovrapposizioni di agevolazioni della stessa specie nello stesso periodo.
L'esonero contributivo come misura strutturale, infatti, andrà a regime dal 2027, salvo ulteriori proroghe, mentre la misura transitoria opererà fino al 2026.

6. Bibliografia

ALLIERI G. (2025), *«Bonus Mamme» e lavoratrici a tempo determinato: l'ennesima violazione del principio di non discriminazione*, in *ius.lefebvregiuffre.it/lavoro*, 31 gennaio 2025

CORTI M., SARTORI A. (2024), *I provvedimenti giuslavoristici della legge di bilancio*, in *RIDL*, n. 2, III, pp. 43-49

CORTI M., SARTORI A. (2025), *Il collegato lavoro 2024, la legge di bilancio 2025 e la revisione del codice dei contratti pubblici*, in *RIDL*, n. 2, III, pp. 85-92

DELEONARDIS N. (2025), *Il bonus mamma previsto dalla legge di bilancio 2025*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

GAROFALO C. (2016), *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Job Act 2*, Cacucci

GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, pp. 114-160

GAROFALO D., OLIVIERI A. (a cura di) (2025), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo I e tomo II

MISCIONE M. (2022), *Il diritto del lavoro omnicomprensivo e la Legge di Bilancio 2022*, in *LG*, n. 2, pp. 113-118

NICOLINI C.A. (2025), *La previdenza nel collegato lavoro e nella legge di bilancio per il 2025 – Prescrizione e costituzione della rendita vitalizia ex art. 13, l. n. 1338 del 1962 – I cosiddetti contratti misti*, in *RIDL*, n. 1, III, pp. 13-41

Il nuovo assetto dei sostegni alla genitorialità e il bonus mamme lavoratrici (art. 1, comma 207)

di Maria Leone

Abstract – L'articolo analizza il c.d. "bonus mamme lavoratrici" introdotto dal comma 207 della legge finanziaria 2026 (l. n. 199/2025), inquadrandolo come una misura "ponte" verso la riforma strutturale della decontribuzione prevista per il 2027. Vengono esaminate la natura giuridica e le modalità erogative del beneficio – evidenziando l'inedita estensione alle lavoratrici autonome e la peculiare corresponsione in un'unica soluzione a fine anno – per poi procedere a un'analisi critica del modello italiano. Attraverso il confronto con i sistemi di welfare francese (quoziente familiare) e svedese (genitorialità paritaria), lo studio rileva come il legislatore italiano prediliga ancora interventi di tipo monetario e frammentario. In conclusione, si sottolinea la necessità di evolvere verso politiche organiche e *gender-neutral* che integrino il sostegno economico con un potenziamento strutturale dei servizi per l'infanzia, superando la logica dell'emergenza.

Abstract – This article examines the 'working mothers bonus' introduced by § 207 of the 2026 Budget Act (Act No. 199/2025), interpreting it as a 'bridge' measure toward the structural social security contribution relief planned for 2027. The author analyses the legal nature and disbursement methods of the benefit – highlighting its unprecedented extension to self-employed women and the specific year-end lump-sum payment – while providing a critical assessment of the Italian model. By comparing it with the French welfare system (family quotient) and the Swedish model (gender-neutral parenting), the study illustrates how Italian legislation continues to favour fragmented monetary transfers over systemic reforms. In conclusion, the A. emphasizes the need for a shift toward organic and gender-neutral policies that combine financial support with the structural strengthening of childcare services, moving beyond a temporary emergency-based approach.

Sommario: 1. La *ratio* dell'intervento. – 2. Profili oggettivi e soggettivi del beneficio. – 3. Analisi critica: il solco si stringe o si allarga? – 4. I modelli europei. – 4.1. Il

modello francese: il "quoziente familiare". – 4.2. Il modello svedese: la "genitorialità paritaria". – 5. Profili critici e considerazioni conclusive.

1. La *ratio* dell'intervento

Il comma 207 della legge n. 199/2025 si pone in continuità con le politiche di gender mainstreaming, mirando a mitigare il rischio di marginalizzazione delle madri nel mercato del lavoro. La norma riconosce che la maternità in Italia rappresenta ancora un fattore di penalizzazione reddituale e di carriera. L'intervento legislativo, tuttavia, non si configura come una misura assistenziale *stricto sensu*, bensì come un incentivo alla permanenza occupazionale. In particolare, il comma 207 funge da norma transitoria o "ponte" per l'annualità 2026, nelle more dell'entrata in vigore del regime di decontribuzione strutturale previsto per il 2027. L 'intervento legislativo in esame deve essere letto alla luce del combinato disposto degli articoli 3, 31 e 37 Cost. La giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che la protezione della maternità non è un mero "privilegio", ma una condizione per l'effettiva parità di genere nel mercato del lavoro. In particolare la Corte costituzionale, con la sentenza n. 211/2023, ha precisato che il sistema di tutele deve evolvere verso una protezione della genitorialità che non penalizzi la donna. Il "bonus 2026", estendendo la platea alle autonome, sembra rispondere al monito della Corte sulla necessità di superare disparità di trattamento basate sulla tipologia contrattuale della lavoratrice. Inoltre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 158/2018, ha sottolineato che la tutela della maternità è un valore di rango primario che giustifica misure agevolative mirate, purché non irragionevoli o discriminatorie nei confronti di altre categorie. Il bonus monetario del 2026, pur nella sua natura transitoria, mira a compensare quel gap economico che spesso funge da preludio alle dimissioni o alla fuoriuscita dal mercato.

2. Profili oggettivi e soggettivi del beneficio

Il nuovo quadro normativo segna un punto di rottura netto con il passato, prevedendo una vera e propria integrazione economica diretta. La cifra prevista è di 60 euro al mese, una somma che il legislatore ha voluto proteggere da ogni prelievo: è totalmente esentasse e, soprattutto, non rilevante per il calcolo dell'ISEE. Questo è un dettaglio fondamentale, perché evita che il bonus faccia aumentare la ricchezza dichiarata, rischiando di tagliare fuori le madri da altri sostegni come l'Assegno Unico. Ma la vera novità politica sta nell'abbattimento del muro tra diverse tipologie di lavoratrici. Per la prima volta, non si guarda più al tipo di

contratto: che si tratti di una dipendente o di una libera professionista con partita IVA, il diritto al sostegno diventa universale. È un passo avanti verso il superamento di quella storica frammentazione che vedeva le lavoratrici autonome spesso prive di tutele equivalenti. l perimetro delle aventi diritto resta focalizzato sulla genitorialità, ma con paletti precisi legati all'età dei figli e al reddito: per chi ha 2 figli il sostegno spetta fino a quando il più piccolo compie 10 anni. Per chi invece ha 3 o più figli la soglia si alza fino ai 18 anni del minore (a patto che non si stia già usufruendo della decontribuzione totale prevista dalle norme precedenti). Tuttavia, per evitare una dispersione delle risorse, il beneficio è riservato a chi non supera i 40.000 euro annui di reddito da lavoro. Se da un lato la misura è più generosa e inclusiva, dall'altro presenta un meccanismo di erogazione che presenta delle criticità. A differenza dei vecchi bonus che prevedevano un piccolo aumento dello stipendio ogni mese, qui il legislatore ha scelto la strada del differimento. Tutte le mensilità maturate da gennaio a novembre non verranno erogate subito, ma arriveranno in un'unica soluzione con le competenze di dicembre 2026. Di fatto, il sostegno si trasforma in una sorta di tredicesima aggiuntiva o indennità di fine anno. Una scelta dettata da esigenze di bilancio dello Stato che, pur garantendo la somma complessiva, ne depotenzia l'efficacia come supporto immediato ai costi quotidiani che una famiglia deve affrontare.

3. Analisi critica: il solco si stringe o si allarga?

Orbene emergono tre problematiche dalla formulazione di questa norma. In primo luogo il problema della c.d. "monetizzazione" del welfare. Lo Stato sta confermando per quest'anno la scelta di sostenere le madri tramite erogazioni monetarie dirette piuttosto che sgravi contributivi complessi. I 60 euro netti sono più semplici da gestire per le aziende rispetto al calcolo delle aliquote Inps, ma perdono quel legame con la contribuzione previdenziale che caratterizzava il solco originale. Il comma 207 serve a gestire il posticipo al 2027 della decontribuzione totale per le madri con 2 figli. Questo indica una difficoltà dello Stato nel rendere strutturali i benefici più importanti, optando al momento per bonus di accompagnamento di minor impatto economico. Tuttavia per la prima volta in modo netto, il comma 207 sancisce che il rischio marginalizzazione della donna lavoratrice e madre non distingue tra chi ha un ufficio e chi ha una Partita IVA. Estendere i 60 euro alle autonome è un riconoscimento finalmente del fatto che la maternità penalizza la produttività e il reddito in ogni sua forma. Il comma 207 della finanziaria 2026 è dunque un passo verso la convergenza europea perché sostiene l'occupazione, ma per essere pienamente efficace dovrebbe evolvere verso misure *gender-neutral*, ossia che premino il genitore che lavora, indipendentemente dal sesso, e integrarsi con il pilastro dei servizi educativi. Il solco si

sta spostando, dunque, da una politica di sistema (ridurre strutturalmente il costo dei contributi per chi ha figli) ad una politica di accompagnamento (un bonus monetario fisso). Mentre il comma 207 del 2026 garantisce un aiuto immediato e visibile (720 euro totali a fine anno), esso segna anche una temporanea rinuncia a riformare in modo organico il cuneo fiscale per le madri, rimandando la sfida al 2027.

4. I modelli europei

I modelli francese e svedese rappresentano le due grandi alternative europee. Entrambi hanno tassi di occupazione femminile e di natalità storicamente più alti dei nostri, ma usano leve diverse.

4.1. Il modello francese: il "quoziente familiare"

La Francia è il Paese europeo che più si avvicina all'Italia per l'enfasi sulla natalità, ma con una differenza strutturale: l'agevolazione è fiscale e universale, non legata ai contributi previdenziali. La Francia utilizza la c.d. leva fiscale. Invece di abbassare i contributi come il comma 206, la Francia usa il quoziente familiare. Più figli hai, meno tasse paga l'intero nucleo familiare. Questo spinge entrambi i genitori a lavorare perché il vantaggio fiscale aumenta con il reddito complessivo. Peraltro a differenza dell'Italia la Francia ha investito massicciamente nelle *écoles maternelles* (gratuite dai 3 anni) e nei *crèches*. La differenza principale è che in Italia le misure sono previste dalla finanziaria anno per anno, in Francia i benefici fiscali a favore della famiglia sono strutturali.

4.2. Il modello svedese: la "genitorialità paritaria"

La Svezia è l'opposto polare dell'approccio "maternocentrico". L'obiettivo non è sostenere la madre in quanto tale, ma annullare la differenza di genere nella cura. In particolare il congedo parentale è lunghissimo (480 giorni), ma una parte consistente è riservata esclusivamente al padre. Se il padre non la usa, la famiglia perde i giorni e il relativo sussidio. Poiché anche gli uomini si assentano per mesi per accudire i figli, il datore di lavoro non percepisce più la donna come un rischio maggiore rispetto all'uomo. Pertanto mentre in Italia si agisce sulla donna come soggetto da incentivare perché svantaggiata, il modello svedese agisce sull'uomo per equipararlo al carico di cura della donna.

Il limite dell'approccio italiano rispetto a quello svedese o francese è dunque in fin dei conti la frammentazione. Il comma 207 è una misura monetaria, che cerca di compensare con il denaro (peraltro una somma modesta erogata in una unica soluzione a fine anno) una carenza di servizi o una cultura aziendale ostile. In Svezia, non c'è bisogno di una tutela specifica per le madri perché il sistema è già disegnato affinché la maternità non sia un fattore di espulsione. In Francia, non serve un comma specifico perché il fisco protegge la famiglia a prescindere dal tipo di contratto.

5. Profili critici e considerazioni conclusive

Il comma 207 rappresenta comunque un segnale politico chiaro di attenzione verso le madri lavoratrici, ma la sua efficacia concreta dipenderà da come verrà attuato e interpretato. Un incentivo economico, isolato e non accompagnato da un rafforzamento dei servizi (asili nido, tempi di lavoro flessibili, condivisione della genitorialità), rischia di tradursi in una risposta simbolica più che strutturale. La vera sfida resta quella di superare una logica emergenziale e frammentaria, per approdare a una politica organica che consideri la maternità non come un'eccezione da compensare, ma come una dimensione ordinaria della vita lavorativa. La trasformazione del bonus in una tredicesima aggiuntiva rischia inoltre di ridurne l'impatto sociale. Perché la maternità diventi una "dimensione ordinaria" della vita lavorativa, il sostegno economico dovrebbe evolvere verso misure *gender-neutral* e, soprattutto, integrarsi con un potenziamento dei servizi educativi e una flessibilità organizzativa non penalizzante.

ISEE, abitazione principale e scala di equivalenza: effetti sull'accesso alle prestazioni familiari e di inclusione (art. 1, commi 208 e 209)

di Federica Stamerra

Abstract – L'art. 1, commi 208 e 209, della l. n. 199/2025 interviene sulla disciplina dell'ISEE, introducendo, nelle more dell'adeguamento del d.P.C.M. n. 159/2013, un criterio di calcolo più favorevole per l'accesso ad alcune prestazioni familiari e di inclusione. La misura innalza la franchigia relativa alla casa di abitazione e ridetermina le maggiorazioni della scala di equivalenza per i nuclei con figli, incidendo su assegno di inclusione, supporto per la formazione e il lavoro, assegno unico e universale, bonus asilo nido e bonus nuovi nati. A tale intervento si affianca il rafforzamento della DSU precompilata e dell'interoperabilità delle banche dati, attraverso la cooperazione dell'Inps con il Ministero dell'interno e con l'ACI. Il contributo analizza la portata selettiva della modifica, le sue ricadute applicative e le criticità connesse alla frammentazione dell'ISEE e alla crescente amministrativizzazione dell'indicatore.

Abstract – Art. 1, §§ 208 and 209, of Act No. 199/2025 amends the rules governing the ISEE, introducing, pending the revision of Prime Ministerial Decree No. 159/2013, a more favourable calculation method for access to certain family and inclusion benefits. The measure increases the exemption threshold for the main residence and revises the equivalence scale increases for households with children, affecting the inclusion allowance, the training and employment support benefit, the universal child allowance, the nursery school bonus and the newborn bonus. This reform is complemented by the strengthening of the pre-filled DSU and the interoperability of public databases through cooperation between Inps, the Ministry of the Interior and ACI. This contribution examines the selective scope of the reform, its practical implications and the critical issues arising from the fragmentation of the ISEE and the increasing administrative construction of the indicator.

Sommario: 1. Il coordinamento con il regolamento ISEE e con le prestazioni interessate. – 2. La rimodulazione della franchigia immobiliare e della scala di equivalenza. – 3. Profili applicativi e prime indicazioni amministrative. – 4. DSU precompilata, interoperabilità e controlli. – 5. Considerazioni critiche. – 6. Bibliografia.

1. Il coordinamento con il regolamento ISEE e con le prestazioni interessate

L'articolo 1, commi 208 e 209, della legge n. 199/2025 interviene sulla disciplina dell'ISEE mediante una modifica destinata a operare, in via selettiva, sull'accesso ad alcune prestazioni familiari e di inclusione. La disposizione si colloca espressamente nelle more dell'adeguamento del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159/2013, confermando che l'intervento non sostituisce immediatamente la disciplina generale dell'ISEE introducendo un criterio di calcolo speciale, destinato a trovare applicazione rispetto a un gruppo determinato di prestazioni ([1]).
La norma riguarda, in particolare, l'assegno di inclusione, il supporto per la formazione e il lavoro, l'assegno unico e universale per i figli a carico, il bonus asilo nido e le forme di supporto domiciliare per bambini affetti da gravi patologie croniche, nonché il bonus nuovi nati. Si tratta di misure eterogenee per presupposti, struttura e finalità immediata, ma accomunate dalla funzione di sostegno a nuclei familiari caratterizzati da carichi di cura, bisogni di inclusione o esigenze di protezione economica connesse alla presenza di figli ([2]).
Il comma 208 non determina quindi una revisione generalizzata dell'indicatore, bensì introduce un valore ISEE funzionalmente circoscritto, più favorevole rispetto a quello ordinario, destinato a incidere sulla platea dei beneficiari e, in alcuni casi, sulla misura delle prestazioni erogate.

([1]) La clausola "nelle more dell'adeguamento" del d.P.C.M. n. 159/2013 segnala che il legislatore non interviene qui sulla disciplina generale dell'ISEE, ma introduce un criterio speciale e immediatamente operativo per un nucleo circoscritto di prestazioni. In tal senso, la disposizione va letta insieme alla successiva prassi Inps, che ha qualificato il nuovo valore come "ISEE per specifiche prestazioni familiari e per l'inclusione". Cfr. mess. Inps 12 gennaio 2026, n. 102; mess. Inps 6 marzo 2026, n. 799.
([2]) L'elenco delle prestazioni interessate conferma la natura composita dell'intervento: accanto a misure di contrasto alla povertà e di inclusione, come assegno di inclusione e supporto per la formazione e il lavoro, sono richiamate prestazioni a più marcata finalità familiare, come assegno unico, bonus asilo nido e bonus nuovi nati. Sulla riconduzione dell'assegno unico a una misura di sostegno economico alla famiglia, più che a un mero incentivo alla natalità, cfr. V. FILÌ, *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in *LG*, 2022, n. 3, p. 221 ss.; 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.

Il coordinamento con il regolamento ISEE assume pertanto un carattere peculiare. Da un lato, il legislatore utilizza categorie e parametri propri del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159/2013, intervenendo sulla franchigia relativa alla casa di abitazione e sulle maggiorazioni della scala di equivalenza. Dall'altro, tali modifiche non vengono immediatamente generalizzate a tutte le prestazioni sociali agevolate, ma sono circoscritte a un segmento specifico del sistema di welfare. Ne risulta una tecnica normativa che costruisce una variante applicativa dell'ISEE, calibrata su prestazioni ritenute meritevoli di un trattamento più favorevole.
Questa scelta consente di leggere l'intervento come una correzione selettiva dell'indicatore, più che come una riforma organica del suo metodo di calcolo. La finalità sembra essere quella di attenuare l'incidenza di alcuni elementi patrimoniali su determinate misure e di valorizzare maggiormente i carichi familiari in relazione a prestazioni che incidono direttamente sulla condizione economica delle famiglie e dei nuclei esposti ad alcuni specifici bisogni. Proprio per tale ragione, tuttavia, il rapporto tra disciplina generale dell'ISEE e nuovo indicatore speciale diventa uno dei principali snodi interpretativi della riforma ([3]).

2. La rimodulazione della franchigia immobiliare e della scala di equivalenza

L'intervento opera attraverso due leve di calcolo, entrambe destinate a rendere più favorevole l'indicatore per i nuclei familiari interessati. La prima riguarda la casa di abitazione, il cui valore viene considerato ai fini ISEE al netto di una franchigia più elevata rispetto a quella ordinariamente prevista dal regolamento. La soglia di esclusione è innalzata a 91.500 euro e raggiunge 120.000 euro per i nuclei familiari residenti nei comuni capoluogo delle città metropolitane, con un ulteriore incremento di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al primo ([4]).

([3]) La tecnica della correzione selettiva si inserisce in una manovra caratterizzata da interventi puntuali su istituti diversi, più che da riforme organiche di sistema. Per un inquadramento generale delle misure della legge di bilancio 2026, cfr. S. CINIERI, *Guida alle novità della Legge di bilancio 2026*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2026, n. 3, p. 30 ss.; M.R. GHEIDO, *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3, p. 155 ss.; F. ALIFANO, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro nella manovra 2026: guida ragionata alle posizioni di istituzioni e parti sociali*, Working Paper ADAPT, 2025, n. 14.

([4]) Sul contenuto della modifica, l'Inps ha precisato che la franchigia relativa alla casa di abitazione è elevata a euro 91.500, ovvero a euro 120.000 per i nuclei residenti nei comuni capoluogo delle città metropolitane, con incremento di euro 2.500 per ogni figlio convivente successivo al primo (mess. Inps 12 gennaio 2026, n. 102). La medesima ricostruzione è ripresa, in chiave di

La scelta di intervenire sulla casa di abitazione risponde all'esigenza di attenuare il peso di un bene che, pur rilevando sul piano patrimoniale, non sempre esprime una capacità economica effettiva. L'immobile destinato a residenza del nucleo assolve infatti una funzione primaria, connessa alla stabilità abitativa della famiglia, e non può essere integralmente assimilato a un patrimonio liberamente liquidabile o immediatamente utilizzabile per fronteggiare bisogni correnti. L'innalzamento della franchigia appare quindi volto a evitare che la titolarità della casa produca un effetto eccessivamente penalizzante nell'accesso a prestazioni che hanno una funzione di sostegno familiare e inclusione sociale ([5]).
La differenziazione prevista per i comuni capoluogo delle città metropolitane introduce, inoltre, un correttivo territoriale. Il legislatore prende atto del fatto che il valore dell'abitazione principale può variare sensibilmente in ragione del contesto urbano e del mercato immobiliare di riferimento. In tale prospettiva, la soglia più elevata riconosciuta ai nuclei residenti nei capoluoghi metropolitani mira a evitare che il maggior valore immobiliare, spesso non accompagnato da una corrispondente maggiore disponibilità reddituale, determini una rappresentazione distorta della situazione economica familiare ([6]).
La seconda leva riguarda la scala di equivalenza, ossia il meccanismo attraverso cui la situazione economica del nucleo viene rapportata alla sua composizione. Le maggiorazioni per i nuclei con figli sono rideterminate in misura più favorevole: 0,10 in presenza di 2 figli, 0,25 in presenza di 3 figli, 0,40 in presenza di 4 figli e 0,55 in presenza di almeno 5 figli ([7]). La modifica rafforza quindi il peso dei carichi familiari nel calcolo dell'indicatore, incidendo sulla capacità dell'ISEE

prima lettura della manovra, da M.R. GHEIDO, *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in *DPL*, 2026, n. 3, p. 163 ss.

([5]) La scelta di attenuare il peso della casa di abitazione si fonda sulla distinzione tra valore patrimoniale formale e capacità economica effettivamente disponibile. La prima casa può accrescere il patrimonio rilevante ai fini ISEE, ma non sempre costituisce una risorsa prontamente liquidabile o utilizzabile per fronteggiare bisogni correnti; da qui la funzione correttiva della franchigia rafforzata.

([6]) Il correttivo territoriale introdotto per i comuni capoluogo delle città metropolitane tenta di tener conto della maggiore incidenza dei valori immobiliari nei contesti urbani più rilevanti. Resta tuttavia una semplificazione legislativa, perché il valore dell'abitare non coincide sempre con il confine amministrativo del comune capoluogo e può variare significativamente anche all'interno della medesima area metropolitana.

([7]) Anche le maggiorazioni della scala di equivalenza sono state puntualmente ricostruite dall'Inps: 0,10 in presenza di due figli, 0,25 in presenza di tre figli, 0,40 in presenza di quattro figli e 0,55 in presenza di almeno cinque figli. Il dato conferma che la misura non si limita a ridurre il peso del patrimonio immobiliare, ma interviene anche sulla rappresentazione del fabbisogno familiare attraverso il parametro della composizione del nucleo. Si veda il mess. Inps 12 gennaio 2026, n. 102.

di rappresentare in modo più aderente il fabbisogno economico dei nuclei numerosi.
Nel loro insieme, le due modifiche operano su aspetti diversi ma convergenti. Da un lato, si riduce l'incidenza patrimoniale della casa di abitazione; dall'altro, si aumenta la rilevanza della composizione familiare e, in particolare, della presenza di figli. Il risultato è un indicatore più favorevole per i nuclei che, pur disponendo di un'abitazione principale o di un patrimonio immobiliare formalmente rilevante, sopportano carichi familiari tali da incidere sulla loro effettiva capacità economica. In questo senso, la riforma tenta di correggere alcune rigidità del modello ordinario, valorizzando maggiormente la dimensione sostanziale del bisogno familiare ([8]).

3. Profili applicativi e prime indicazioni amministrative

La portata applicativa della modifica è stata precisata dalle prime indicazioni applicative dell'Inps, che hanno qualificato il nuovo valore come ISEE per specifiche prestazioni familiari e per l'inclusione. Tale qualificazione consente di cogliere immediatamente la natura non generale dell'intervento: il nuovo indicatore opera solo per le prestazioni indicate dal comma 208, ferma restando l'applicazione degli altri indicatori per le diverse prestazioni sociali agevolate ([9]).
Con il messaggio 12 gennaio 2026, n. 102, l'Inps ha chiarito che la nuova modalità di calcolo si applica alle domande relative ad assegno di inclusione, supporto per la formazione e il lavoro, assegno unico e universale, bonus asilo nido e forme di supporto domiciliare, nonché bonus nuovi nati. L'Istituto ha inoltre evidenziato che l'intervento comporta l'applicazione di una franchigia più elevata per la casa di abitazione e di maggiorazioni più favorevoli della scala di equivalenza in presenza di figli, confermando il carattere migliorativo del nuovo indicatore rispetto a quello ordinariamente utilizzato.

([8]) Il rafforzamento del peso dei figli nel calcolo dell'indicatore si collega alla più ampia questione della tutela dei carichi familiari. In questa prospettiva è stato osservato, con riferimento all'assegno unico, che la misura opera soprattutto come strumento di sostegno del reddito familiare e di presa in carico del costo dei figli, più che come intervento isolato di politica demografica: cfr. V. FILÌ, *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, cit.; V. FILÌ, *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, cit.
([9]) Il mess. Inps 12 gennaio 2026, n. 102, ha qualificato il nuovo valore come ISEE per specifiche prestazioni familiari e per l'inclusione, precisando che esso rileva per assegno di inclusione, supporto per la formazione e il lavoro, assegno unico e universale, bonus asilo nido e supporto domiciliare, nonché bonus nuovi nati. La nota amministrativa assume rilievo non solo ricognitivo, ma delimitativo dell'ambito di applicazione del nuovo indicatore.

Particolarmente rilevante è la disciplina transitoria delineata dall'Inps nelle more dell'aggiornamento del modello tipo della Dichiarazione sostitutiva unica, dell'attestazione ISEE e delle relative istruzioni. L'Istituto ha infatti modificato le proprie procedure per consentire il calcolo del nuovo indicatore a decorrere dal 1° gennaio 2026, intervenendo sui moduli della DSU Mini e della DSU Integrale al fine di rendere possibile l'indicazione dei nuclei con almeno 2 figli. Tale adattamento procedurale ha anticipato la piena stabilizzazione documentale del nuovo valore ISEE, assicurando l'immediata operatività della disposizione ([10]).
La fase transitoria ha inciso anche sulla lavorazione delle domande di prestazione. L'Inps ha previsto la sospensione temporanea delle domande di assegno di inclusione, supporto per la formazione e il lavoro e bonus nuovi nati che, sulla base dell'ISEE ordinario, avrebbero avuto esito negativo, in attesa del calcolo dell'ISEE per specifiche prestazioni familiari e per l'inclusione. La scelta conferma che il nuovo indicatore può incidere sull'esito stesso della domanda, ampliando la platea dei potenziali beneficiari ([11]).
La successiva messa a regime è stata illustrata con il messaggio Inps 6 marzo 2026, n. 799, adottato a seguito del decreto dipartimentale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, n. 3 del 2 marzo 2026. Con tale decreto sono stati approvati il modello aggiornato della DSU, l'attestazione ISEE e le relative istruzioni di compilazione, con l'inserimento formale dell'ISEE per specifiche prestazioni familiari e per l'inclusione ([12]).

([10]) La soluzione transitoria adottata dall'Inps mostra che la novella ha richiesto un adeguamento immediato delle procedure informatiche, prima ancora dell'aggiornamento definitivo della modulistica. In particolare, l'Istituto ha previsto adattamenti alla DSU mini e alla DSU integrale, così da consentire l'indicazione dei nuclei con almeno due figli e il calcolo del nuovo ISEE già dal 1° gennaio 2026 (mess. Inps 12 gennaio 2026, n. 102).
([11]) La sospensione delle domande che avrebbero avuto esito negativo sulla base dell'ISEE ordinario è particolarmente significativa: il nuovo indicatore non incide soltanto sul quantum di prestazioni già riconosciute, ma può determinare il superamento di una soglia di accesso. La prassi Inps rivela, quindi, la portata selettiva immediata della modifica, destinata a incidere sulla platea dei beneficiari e non solo sulle modalità di calcolo.
([12]) Con il mess. 6 marzo 2026, n. 799, l'Inps ha dato atto dell'approvazione, mediante decreto dipartimentale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze 2 marzo 2026, n. 3, del modello aggiornato della DSU, dell'attestazione ISEE e delle relative istruzioni. La fase di messa a regime conferma il passaggio dalla gestione provvisoria del nuovo indicatore alla sua incorporazione nella modulistica ordinaria.

4. DSU precompilata, interoperabilità e controlli

Il comma 209 affianca alla modifica dei criteri di calcolo un intervento sulla formazione dell'indicatore, rafforzando la dimensione amministrativa e informativa dell'ISEE. La disposizione modifica l'articolo 10 del decreto legislativo n. 147/2017, prevedendo, da un lato, un ampliamento della cooperazione istituzionale dell'Inps e, dall'altro, una valorizzazione della Dichiarazione sostitutiva unica precompilata ([13]).
Sotto il primo profilo, viene stabilito che, a decorrere dall'anno 2026, l'Inps coopera anche con il Ministero dell'interno e con l'ACI, utilizzando le informazioni disponibili nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente e nel Pubblico registro automobilistico. L'intervento amplia quindi il patrimonio informativo utilizzabile ai fini delle attività connesse all'ISEE, rafforzando il raccordo tra banche dati pubbliche diverse e consentendo una maggiore integrazione tra dati anagrafici, patrimoniali e amministrativi ([14]).
Sotto il secondo profilo, la norma prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2026, la presentazione della DSU tramite i centri di assistenza fiscale avvenga prioritariamente in modalità precompilata. La disposizione ridefinisce il ruolo dei CAF all'interno di un procedimento nel quale il dato dichiarativo tende a essere sempre più affiancato, e in parte anticipato, da informazioni già disponibili presso le amministrazioni pubbliche. La DSU precompilata diventa così il canale ordinario di accesso mediato all'indicatore, pur restando necessario un adeguamento delle modalità operative e tecniche ([15]).
La modifica si colloca in una traiettoria di progressiva amministrativizzazione dell'ISEE. L'indicatore diventa il prodotto di un procedimento informativo complesso, fondato sull'integrazione tra autodichiarazione, dati precompilati e controlli amministrativi. In questa prospettiva, l'interoperabilità delle banche dati

([13]) Il comma 209 interviene sull'art. 10, d.lgs. n. 147/2017, rafforzando la costruzione amministrativa dell'ISEE attraverso la cooperazione tra banche dati e il ricorso prioritario alla DSU precompilata. Il dato è valorizzato anche nei dossier parlamentari sulla legge di bilancio 2026, nei quali la misura è ricondotta all'esigenza di potenziare l'interoperabilità informativa a supporto dell'indicatore.
([14]) Il coinvolgimento del Ministero dell'interno e dell'ACI consente all'Inps di utilizzare, rispettivamente, le informazioni dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente e del Pubblico registro automobilistico. La novità non riguarda direttamente le soglie ISEE, ma la qualità della base informativa su cui l'indicatore viene costruito, con evidenti ricadute sui controlli e sulla coerenza dei dati dichiarati.
([15]) La priorità riconosciuta alla DSU precompilata non elimina la dimensione dichiarativa dell'ISEE, ma la colloca entro un procedimento sempre più alimentato da dati amministrativi. In questa prospettiva, la semplificazione per l'utente e il rafforzamento dei controlli sono due facce della medesima trasformazione: l'indicatore tende a dipendere meno dalla sola autodichiarazione e più dall'integrazione tra archivi pubblici.

è funzionale alla semplificazione degli adempimenti, nonché alla riduzione degli errori, delle omissioni e delle dichiarazioni non coerenti con le informazioni già presenti negli archivi pubblici.
La centralità della DSU precompilata assume particolare rilievo proprio alla luce della creazione di un ISEE speciale per alcune prestazioni familiari e di inclusione. Quanto più l'indicatore si articola in valori differenziati e funzionalmente orientati a specifiche prestazioni, tanto più diventa necessario disporre di una base informativa affidabile, aggiornata e omogenea. L'adeguamento del calcolo, infatti, non può essere separato dalla qualità dei dati che lo alimentano, poiché il rischio di frammentazione dell'indicatore si accentua ove le diverse componenti informative non siano tra loro coerenti ([16]).
Resta fermo, come precisato dalla stessa disposizione, il rispetto della disciplina sul trattamento dei dati e sulle misure di sicurezza previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159/2013. Il rafforzamento dell'interoperabilità amministrativa, infatti, comporta inevitabilmente una più intensa circolazione di informazioni personali e patrimoniali. La maggiore efficienza del sistema deve quindi essere bilanciata con presìdi adeguati di protezione dei dati, trasparenza del procedimento e possibilità per il cittadino di verificare e correggere le informazioni utilizzate ai fini della determinazione dell'indicatore.

5. Considerazioni critiche

L'intervento presenta un primo profilo critico nella scelta di incidere sull'ISEE attraverso la creazione di un indicatore speciale, applicabile soltanto ad alcune prestazioni. La selezione operata dal legislatore appare comprensibile alla luce della particolare rilevanza delle misure interessate, tutte riconducibili, sia pure con diversa intensità, al sostegno della famiglia, della genitorialità e dell'inclusione sociale. Tuttavia, la costruzione di un ISEE più favorevole per un gruppo determinato di prestazioni accentua la tendenza alla frammentazione dell'indicatore, che rischia di perdere parte della propria funzione unitaria di misurazione della situazione economica equivalente. La criticità non risiede nella finalità redistributiva della misura, ma nella tecnica attraverso cui essa viene perseguita. La correzione selettiva della franchigia immobiliare e della scala di equivalenza consente di rendere più accessibili alcune prestazioni, senza tuttavia affrontare in modo generale il problema della capacità dell'ISEE ordinario di rappresentare

([16]) La creazione di indicatori speciali rende più importante la qualità del dato amministrativo: se il medesimo nucleo può essere valutato secondo valori ISEE diversi a seconda della prestazione richiesta, l'affidabilità della base informativa diventa condizione essenziale per evitare disallineamenti, duplicazioni o esiti incoerenti tra procedimenti collegati.

adeguatamente i bisogni familiari. Ne deriva un sistema nel quale il medesimo nucleo può essere valutato diversamente a seconda della prestazione richiesta, con conseguente aumento della complessità applicativa e della difficoltà di comprensione da parte degli utenti.

Un secondo profilo riguarda il trattamento della casa di abitazione. L'innalzamento della franchigia coglie una questione reale, poiché la titolarità dell'immobile destinato a residenza familiare non coincide necessariamente con una maggiore capacità economica disponibile. La prima casa può rappresentare un bene essenziale, difficilmente liquidabile e funzionale alla stabilità del nucleo. Tuttavia, la differenziazione fondata sulla residenza nei comuni capoluogo delle città metropolitane introduce un criterio territoriale necessariamente approssimativo, che non sempre è in grado di cogliere le effettive differenze dei mercati immobiliari e del costo dell'abitare, evidenziando inoltre come, a fronte di una maggiore attenzione per la prima casa di proprietà, non vi sia stata analoga considerazione in merito ai canoni di locazione, il cui importo deducibile ai fini ISEE è rimasto invariato ([17]).

Ulteriori criticità emergono dal rafforzamento della DSU precompilata e dell'interoperabilità tra banche dati. L'integrazione delle informazioni amministrative può certamente ridurre errori, omissioni e oneri dichiarativi, ma accresce la dipendenza dell'indicatore dalla qualità dei dati disponibili. Un dato non aggiornato, incompleto o erroneamente associato al nucleo familiare può incidere sull'accesso a prestazioni essenziali, imponendo al sistema di garantire strumenti rapidi di verifica, correzione e tutela. In caso contrario, la semplificazione procedurale rischia di trasferire sul cittadino l'onere di rimediare a disallineamenti informativi prodotti dall'amministrazione ([18]).

Infine, la sequenza attuativa della riforma conferma la crescente rilevanza degli atti amministrativi e delle procedure informatiche nella concreta definizione dei diritti sociali. La norma primaria individua i criteri di favore la cui effettività dipende dall'aggiornamento della DSU, dall'integrazione dell'attestazione ISEE, dalle istruzioni operative e dalla capacità dell'Inps di ricalcolare o sospendere le domande in funzione del nuovo indicatore. In tal modo, la tutela non si esaurisce

([17]) Il mancato intervento sui canoni di locazione evidenzia un possibile squilibrio della misura: la correzione attenua il peso della proprietà immobiliare destinata ad abitazione principale, ma non aggiorna in modo corrispondente la considerazione del costo dell'abitare sostenuto dai nuclei in locazione. Il profilo è rilevante perché la capacità economica effettiva può essere incisa non solo dalla titolarità della casa, ma anche dal costo stabile dell'accesso all'abitazione.

([18]) La DSU precompilata riduce l'onere dichiarativo iniziale, ma non elimina il problema della responsabilità per l'errore. Quando il dato proviene da archivi pubblici, il cittadino rischia di trovarsi nella posizione di dover contestare o correggere informazioni che non ha materialmente formato, ma che incidono sull'accesso alla prestazione. Da qui l'esigenza di procedure di rettifica rapide e comprensibili.

nella previsione legislativa, ma prende forma all'interno di un'infrastruttura amministrativa complessa, dalla cui efficienza dipende la concreta accessibilità delle prestazioni ([19]).

6. Bibliografia

ALIFANO F., TIRABOSCHI M. (2025), *Il lavoro nella manovra 2026: guida ragionata alle posizioni di istituzioni e parti sociali*, Working Paper ADAPT, n. 14

CINIERI S. (2026), *Guida alle novità della Legge di bilancio 2026*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 3, pp. 30-54

FILÌ V. (2022), *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in *LG*, n. 3, pp. 221-229

FILÌ V. (2023), *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, in *LG*, n. 8-9, pp. 785-791

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

GHEIDO M.R. (2026), *Misure per il lavoro, fiscali e per le famiglie*, in *DPL*, n. 3, p. 163-176

([19]) La sequenza attuativa dei commi 208-209 mostra come, nel welfare amministrato, la garanzia legislativa della prestazione non sia separabile dalle procedure che ne consentono l'accesso. La legge individua il criterio di favore; l'Inps ne assicura l'applicazione provvisoria; il decreto dipartimentale aggiorna DSU e attestazione; le procedure informatiche rendono concretamente calcolabile il nuovo indicatore. È in questa catena amministrativa che la previsione normativa diventa, o non diventa, diritto effettivamente fruibile.

L'incentivo all'occupazione delle lavoratrici madri (art. 1, commi 210-213)

di Salvatore Franco Santoro

Abstract – La legge di bilancio per il 2026 ha introdotto una nuova agevolazione contributiva per i datori di lavoro che assumono lavoratrici madri, con più di 3 figli minorenni, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi. In questo contributo verranno analizzati i presupposti e le condizioni di accesso al beneficio e le finalità perseguite dal legislatore attraverso una comparazione con analoghe misure a sostegno dell'occupazione femminile.

Abstract – The 2026 Budget Act introduced a new contribution incentive for employers who hire female workers mothers, with more than 3 minor children, who have been without a regularly paid job for at least 6 months. In this contribution, the assumptions and conditions of access to the benefit will be analysed as well as the objectives pursued by the legislator through a comparison with similar measures promoting female employment.

Sommario: 1. L'incentivo all'occupazione delle lavoratrici madri nella legge di bilancio per il 2026. – 2. Natura dell'incentivo e finalità perseguita dal legislatore. – 3. Analogie e differenze con altri incentivi della stessa specie. – 4. I princìpi generali di legittima fruizione dello sgravio contributivo. – 5. Brevi considerazioni conclusive. – 6. Bibliografia.

1. L'incentivo all'occupazione delle lavoratrici madri nella legge di bilancio per il 2026

Con la legge di bilancio per il 2026 è stata introdotta una nuova forma di incentivo all'occupazione che riguarda una particolare categoria di lavoratori: le donne, madri di almeno 3 figli minorenni, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi.

L'articolo 1, commi 210-213, della legge n. 199/2025 fissa presupposti e condizioni di accesso al beneficio da parte dei datori di lavoro privati.
L'agevolazione si sostanzia nell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati nella misura del 100%, nel limite massimo di 8.000 euro annui, riparametrato e applicato su base mensile, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail.
Resta immutata l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.
La misura a sostegno dell'occupazione delle lavoratrici madri è già operativa dal 1° gennaio dell'anno 2026.
La durata dell'esonero dipende dalla durata del contratto di assunzione, secondo quanto previsto dal comma 211 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, in commento.
In caso di assunzione stabile l'incentivo ha durata massima di 24 mesi decorrenti dalla data dell'assunzione.
Se l'assunzione avviene con contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, l'esonero dura al massimo per 12 mesi sempre dalla data di assunzione.
In caso di trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato, lo sgravio contributivo viene riconosciuto nel limite massimo di 18 mesi.
In questa ultima ipotesi la durata dell'esonero andrà computata dalla data di assunzione con il contratto a tempo determinato.
In ogni caso, il diritto al tipo d'incentivo viene meno al raggiungimento della maggiore età di 1 dei 3 figli della lavoratrice madre.
Ed infatti, il comma 210 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, limita il beneficio contributivo di cui si tratta alle assunzioni di madri di almeno 3 figli di età minore di 18 anni.
Rimangono fuori dal perimetro applicativo dello sgravio contributivo in trattazione esclusivamente il lavoro domestico ed i rapporti di apprendistato per espressa previsione legislativa ed ovviamente tutto il settore pubblico, rivolgendosi l'agevolazione contributiva introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 ai soli datori di lavoro privati.
Ne consegue che tutti gli altri rapporti lavorativi non espressamente esclusi, come il lavoro part-time, i rapporti lavorativi a scopo di somministrazione ed i rapporti di lavoro intermittente, dovrebbero rientrare nell'ambito operativo delle disposizioni in commento.
Il tipo di agevolazione soggiace a limiti annui di spesa fissati dal comma 213 dell'articolo 1, legge n. 199/2025.
Per il periodo che va dal 2026 al 2034 detti limiti sono previsti in termini crescenti: vanno dai 5,7 milioni di euro per l'anno 2026 fino ad arrivare ai 28,2 milioni di euro per l'anno 2034.
A decorrere dall'anno 2035 il limite di spesa è stabilito in misura fissa pari a 28,9 milioni di euro annui.

Il monitoraggio del rispetto del tetto annuo di spesa è affidato all'Inps che dovrà fornire i dati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed al Ministero dell'economia e delle finanze.
Al raggiungimento del limite annuo di spesa, in base ai dati emersi all'esito del monitoraggio, l'Inps non potrà più accogliere le ulteriori comunicazioni datoriali per l'accesso all'esonero contributivo in trattazione.
In concreto, una volta superato il tetto massimo annuo di spesa fissato dal legislatore, i datori di lavoro che assumono lavoratrici madri con almeno 3 figli minorenni non avranno più diritto al tipo di agevolazione.
L'esonero contributivo di cui si tratta non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente mentre è compatibile, senza alcuna riduzione, con la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 216/2023.

2. Natura dell'incentivo e finalità perseguita dal legislatore

Il tipo di incentivo favorisce l'occupazione di donne, madri di almeno 3 figli minorenni, prive di un impiego regolarmente retribuito.
In concreto, con la nascita del terzo figlio, in presenza di altri figli non ancora maggiorenni, per la lavoratrice che non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi dovrebbe diventare più agevole l'accesso ad un'occupazione.
Lo scopo della norma è quella di orientare le scelte occupazionali dei datori di lavori privati verso questa specifica categoria protetta, favorita dal tipo di intervento ([1]).
L'assunzione delle donne, madri di almeno 3 figli minorenni, prive di un impiego regolarmente retribuito, è resa particolarmente conveniente attraverso la previsione dello sgravio contributivo totale.
La categoria alla quale si rivolge l'esonero dal versamento della contribuzione a carico della parte datoriale in esame, infatti, è rappresentata da donne, madri di almeno 3 figli minorenni, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi.

([1]) Sulla finalità perseguita dal legislatore con le diverse misure dirette ad incentivare le assunzioni cfr. S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *DRI*, 2016, n. 2, p. 471 ss.

Alle lavoratrici madri, con almeno 3 figli, il legislatore ha dedicato anche ulteriori forme di agevolazioni già trattate in questo volume ([2]).
Per l'accesso allo sgravio contributivo di cui si tratta la condizione soggettiva della lavoratrice da assumere è legata a tre diversi elementi che caratterizzano il tipo di intervento, distinguendolo da tutti gli altri della stessa specie:
1) il genere, rivolgendosi, la misura, all'assunzione di sole donne;
2) la genitorialità, essendo lo sgravio previsto per le assunzioni di lavoratrici madri, con almeno 3 figli minorenni;
3) la condizione di lavoratore svantaggiato, ravvisabile nella mancanza di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi.

A ben vedere, infatti, la mancanza di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi soddisfa una delle condizioni fissate dal diritto eurounitario e dalla legislazione interna per poter qualificare un lavoratore come lavoratore svantaggiato, *ex* articolo 2, n. 18, lettera *a*, regolamento (CE) 800/2008, di definizione di alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato ([3]), ed ai sensi dell'articolo 2, n. 4, lettera *a*, del regolamento (UE) n. 651/2014, che definisce alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato ([4]).
In conformità con quanto stabilito dal regolamento (UE) n. 651/2014 ed in attuazione di quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 31, decreto legislativo n. 81/2015, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato il decreto 17 ottobre 2017, con il quale, all'articolo 1, ha individuato come lavoratori svantaggiati privi di un impiego regolarmente retribuito coloro che negli ultimi 6 mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno 6 mesi nonché coloro che negli ultimi 6 mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale che corrisponde ad un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del Testo Unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986.

([2]) Mi riferisco al c.d. *bonus* mamme, sia sotto forma di esonero dal versamento di parte della quota contributiva a carico della lavoratrice madre, con almeno tre figli, sia sotto forma di attribuzione economica erogata direttamente dall'Inps, dietro presentazione di apposita domanda, nelle more dell'attuazione dell'esonero contributivo.
([3]) La disposizione citata qualifica come "lavoratore svantaggiato" chiunque rientri in una delle categorie indicate, tra le quali vi è anche quella di chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi.
([4]) La disposizione richiamata definisce come lavoratore svantaggiato chiunque soddisfi una delle condizioni espressamente indicate, tra le quali rientra proprio quella in esame di non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi.

In realtà, già con una precedente circolare attuativa delle agevolazioni contributive e assicurative previste dall'articolo 4, commi 8-11, della legge n. 92/2012, il Ministero del lavoro aveva affermato che per soggetti privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi devono intendersi quei lavoratori svantaggiati che negli ultimi 6 mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno 6 mesi ovvero coloro che negli ultimi 6 mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione ([5]).
Pertanto, per l'accesso al tipo di beneficio contributivo di cui si tratta andranno considerati come rapporti lavorativi non regolarmente retribuiti da almeno 6 mesi i rapporti di lavoro subordinato di durata inferiore a 6 mesi e l'attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata esercitata negli ultimi 6 mesi da cui derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione.
Ne consegue che la condizione di lavoratrice svantaggiata richiesta per l'accesso allo sgravio introdotto dalla legge di bilancio per il 2026 in commento, ovvero la mancanza, per le lavoratrici madri, con almeno 3 figli minorenni, di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, è diversa e va distinta dallo stato di disoccupazione oggi disciplinato dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015.
Il comma 1 del citato articolo 19 qualifica soggetti disoccupati privi di impiego coloro che dichiarano, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13 dello stesso decreto legislativo, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego ([6]). Al comma 3 dell'articolo 19 è prevista la sospensione dello stato di disoccupazione in caso di rapporto di lavoro subordinato di durata fino a 6 mesi ([7]).

([5]) Cfr. circ. Min. lav. n. 34/2013.
([6]) Cfr. circ. Inps n. 10/2026 sulla fruizione del *bonus* Zona economica speciale unica per il Mezzogiorno – ZES unica.
([7]) La Corte di cassazione, con la recente pronuncia 26 agosto 2025, n. 23876, resa a sezioni unite, muovendo dalla constatazione dell'autonomia, della diversità e della distinzione tra rapporto previdenziale e rapporto lavorativo, ha affermato il carattere sostanziale dello stato di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro quale condizione di inattività conseguente alla cessazione di un precedente rapporto di lavoro non riconducibile alla volontà del lavoratore, per ritenere legittima la fruizione dell'indennità di disoccupazione da parte del lavoratore in caso di ricostituzione solo *de iure* del rapporto lavorativo.

Lo stato di disoccupazione, pertanto, diversamente da quanto previsto per la condizione di lavoratore svantaggiato per mancanza di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, si configura come condizione di inattività lavorativa condizionata e legata alla formale dichiarazione dell'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego.
Detta condizione, la disoccupazione formalmente intesa, non è richiesta per l'accesso al tipo di beneficio contributivo in esame.
Pertanto, perché possa operare l'agevolazione contributiva in commento non è necessaria alcuna dichiarazione della lavoratrice madre di immeditata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego *ex* articolo 19, comma 1, decreto legislativo n. 150/2015, trattandosi di disposizione, quest'ultima, che non può operare per l'accesso all'incentivo in esame.
Alla luce di tutto quanto appena sopra riportato, appare plausibile ritenere che la misura introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 in commento persegua contestualmente almeno tre obiettivi: incentivare l'occupazione femminile in generale, agevolare, più nello specifico, l'occupazione di una particolare categoria di lavoratrici, le donne svantaggiate, e sollecitare, al contempo, l'incremento delle nascite, favorendo una peculiare condizione legata alla genitorialità, l'essere madre di almeno 3 figli minorenni.

3. Analogie e differenze con altri incentivi della stessa specie

Come già messo in evidenza (*supra*), tra gli elementi caratterizzanti la condizione soggettiva delle lavoratrici da assumere vi è anche quello legato al genere, essendo l'incentivo in esame preordinato alle assunzioni di donne.
Pertanto, la misura in commento si colloca indubbiamente nella macroarea degli interventi finalizzati ad incentivare (anche) l'occupazione femminile ed in particolare l'occupazione delle lavoratrici che si trovano in una situazione di particolare svantaggio, perché madri di un numero significativo di figli, almeno 3 e tutti minorenni, e, soprattutto, perché prive di impiego regolarmente retribuito, condizione, quest'ultima, che le qualifica quali lavoratrici socialmente svantaggiate, secondo la disciplina sopra analizzata.
Si tratta di una condizione soggettiva, quella delle donne, madri di almeno 3 figli di età minore di 18 anni, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno

6 mesi, che chiaramente si pone di concreto ostacolo nella collocazione nel mercato lavorativo ([8]).
Per meglio comprendere la portata innovativa dell'incentivo introdotto dalla legge di bilancio per il 2026, appare utile fare un breve cenno ad analoghe misure introdotte nel nostro ordinamento con la precipua finalità di agevolare l'occupazione delle donne, partendo dallo sgravio contributivo disciplinato dal comma 11 dell'articolo 4, legge n. 92/2012 ([9]).
Come la misura introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 in commento, anche l'agevolazione contributiva introdotta dal legislatore del 2012 è finalizzata a favorire le pari opportunità nel mercato del lavoro per le lavoratrici svantaggiate.
Detto intervento ha fatto ingresso nel nostro ordinamento come misura strutturale a decorrere dal 1° gennaio 2013.
Lo sgravio contributivo, in questo caso, è solo parziale, sostanziandosi nella riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per le assunzioni di donne prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, se residenti in zone svantaggiate, o da almeno 24 mesi, ovunque residenti ([10]).
Rientrano, infatti, nella categoria dei lavoratori socialmente svantaggiati sia le lavoratrici prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, se residenti in Regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che le donne prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti.
Si pone in continuità con l'intento perseguito dal legislatore del 2012 la misura transitoria disciplinata dall'articolo 1, commi 16-19, della legge n. 178/2020 ([11]).
Quest'ultima disposizione, richiamando espressamente le condizioni dettate dall'articolo 4, commi 9-11, della legge n. 92/2012, ha introdotto, in via sperimentale, per il solo biennio 2021-2022, lo sgravio totale dei contributi a carico della parte datoriale nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui per le assunzioni di donne svantaggiate ([12]).

([8]) Sull'analisi dei dati sul dislivello di genere nella partecipazione in Italia delle donne al mercato del lavoro cfr. F. MARINELLI, *Gender gap e mercato del lavoro alla luce della pandemia: il punctum dolens è la ripartizione tra i generi dei compiti di cura genitoriale*, in *RIDL*, 2021, n. 1, I, p. 65 ss.
([9]) Cfr. M. BROLLO, *Misure per l'occupazione femminile tra tutele e incentivi*, in *LG*, 2013, n. 2, p. 113 ss., e S. LAPPONI, *Naspi*, in *ius.lefebvregiuffre.it/lavoro*, 17 gennaio 2024.
([10]) Cfr. M.P. MONACO, *Lavoro, svantaggio e occupazione: categorie e tecniche di tutela alla prova del principio di non discriminazione*, in *DRI*, 2024, n. 3, p. 715 ss.
([11]) Cfr. A SARTORI, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in *DRI*, 2021, n. 4, p. 967 ss.
([12]) Cfr. circ. Inps n. 32/2021.

L'articolo 1, comma 268, della legge n. 197/2022 ([13]) ha esteso l'esonero dal versamento del 100% dei contributi a carico del datore di lavoro contemplato dall'articolo 1, commi 16-19, della legge n. 178/2020 appena analizzato alle nuove assunzioni di donne lavoratrici effettuate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 nel limite massimo di importo aumentato ad 8.000 euro annui ([14]).
L'articolo 1, commi 191-193, della legge n. 213/2023 ha introdotto, invece, una misura temporanea orientata ad agevolare l'occupazione di una particolare categoria di lavoratrici, le donne vittime di violenza di genere, al dichiarato fine di favorirne il percorso di uscita dalla violenza attraverso l'inserimento nel mercato del lavoro ([15]).
Si tratta di misura, quest'ultima, che riguarda l'assunzione di donne disoccupate, vittime di violenza di genere, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle Regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, beneficiarie del reddito di libertà ([16]).
Detto intervento è transitorio, circoscritto al triennio 2024-2026, ed anch'esso è strutturato come esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, nella misura del 100%, nel limite massimo di importo di 8.000 euro annui riparametrato e applicato su base mensile.
A differenza della misura introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 di cui ci si occupa, l'accesso allo sgravio contributivo previsto in caso di assunzioni di donne vittime di violenza di genere, percettrici del reddito di libertà, presuppone lo status di disoccupata della lavoratrice da assumere.
Ne consegue che, in questa ipotesi, per l'accesso al tipo di beneficio contributivo da parte del datore di lavoro che assume trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015 sopra richiamata.
Deve ritenersi, pertanto, necessaria, in questa peculiare fattispecie, la dichiarazione della lavoratrice da assumere di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego.

([13]) Per la ricostruzione delle misure introdotte anche dalla legge di bilancio per il 2023 cfr. 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., ed anche F. MARCONI, *Politiche sociali, incentivi e sostegno alle attività aziendali*, in *GDA*, 2024, n. 2, p. 180 ss.
([14]) Cfr. circ. Inps n. 58/2023.
([15]) Per una disamina delle misure introdotte dalla legge di bilancio per il 2024 cfr. M. CORTI, A. SARTORI, *I provvedimenti giuslavoristici della legge di bilancio*, in *RIDL*, 2024, n. 2, III, p. 43 ss.
([16]) Cfr. circ. Inps n. 41/2024.

L'articolo 23 del decreto-legge n. 60/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 95/2024, come modificato dall'articolo 14, comma 1-*bis*, lettera *b*, n. 1, del decreto-legge n. 200/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2026, ha introdotto il c.d. bonus donne, che prevede un analogo sgravio contributivo pari al 100% della quota contributiva a carico dei datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato di donne svantaggiate di qualsiasi età effettuate dal 1° settembre 2024 fino al 31 dicembre 2026 nel rispetto del regolamento (UE) n. 651/2014 ([17]).
Anche in questa ipotesi l'agevolazione contributiva riguarda le assunzioni, in questo caso con contratto a tempo indeterminato, di donne prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, se residenti nelle Regioni della Zona economica speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno, e di donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti ([18]).
Tutte le misure appena analizzate sono caratterizzate da un tratto comune: perseguono la medesima finalità di superare la disparità occupazionale di genere.
Anche l'incentivo all'assunzione introdotto dalla legge di bilancio per il 2026, rivolgendosi alle donne ed in particolare alla categoria delle lavoratrici svantaggiate, persegue, come le altre misure di cui si è appena detto, (anche) la finalità di favorire le pari condizioni di accesso al mercato del lavoro.
Ma questa forma di intervento, come già sopra messo in evidenza, rivolgendosi, al contempo, alle donne madri di almeno 3 figli minorenni, sembra orientata a perseguire un'ulteriore finalità: l'incremento delle nascite.
Elemento discretivo rispetto alle misure appena sopra analizzate e, nello stesso tempo, tratto connotativo del tipo di agevolazione contributiva in commento è proprio la condizione soggettiva della lavoratrice da assumere, la quale deve essere al contempo lavoratrice socialmente svantaggiata, secondo la nozione sopra richiamata, e madre di almeno 3 figli minorenni.
Il perimetro applicativo dell'incentivo in esame, pertanto, appare abbastanza circoscritto.

4. I princìpi generali di legittima fruizione dello sgravio contributivo

La misura introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 di cui ci si occupa è un'agevolazione per i datori di lavoro privati che ne ricevono un importante vantaggio.

([17]) Cfr. A. SARTORI, *Gli incentivi del decreto coesione a sostegno dell'occupazione, tra continuità e discontinuità (artt. 21-24, d.l. n. 60/2024)*, in LDE, 2024, n. 4.
([18]) Cfr. circ. Inps n. 91/2025.

In concreto, con l'accesso al beneficio in esame i datori di lavoro privati avranno un importante risparmio di spesa da esonero dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico per un periodo consistente, sebbene nel limite massimo di 8.000 euro annui e fino al raggiungimento della soglia annua di spesa prevista nei diversi anni dal legislatore.

Operano, pertanto, anche per la misura in esame, i principi generali di legittima fruizione degli incentivi *ex* articolo 31, decreto legislativo n. 150/2015 ([19]), che ha sostituito le previsioni dell'articolo 4, commi 12-15, della legge n. 92/2012 ([20]).

Pertanto, l'incentivo previsto per l'assunzione delle lavoratrici madri di almeno 3 figli minorenni non spetterà nelle seguenti ipotesi:

a) se l'assunzione è attuazione di un obbligo di legge o della contrattazione collettiva;
b) in caso di assunzione in violazione di un diritto di precedenza;
c) se il datore di lavoro o l'utilizzatore hanno in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi di assunzioni di lavoratrici con inquadramento ad un livello diverso da quello dei lavoratori sospesi;
d) per le lavoratrici licenziate nei 6 mesi precedenti dal 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 o risulta con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo ([21]).

Per quel che riguarda quest'ultimo aspetto, occorre ritenere che l'insussistenza di assetti proprietari sostanzialmente coincidenti o del rapporto di collegamento o controllo tra l'impresa che assume o utilizza in somministrazione e quella che

([19]) Per una disamina delle novità introdotte dal d.lgs. n. 150/2015 in materia di incentivi all'occupazione cfr. C. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Job Act 2*, Cacucci, 2016, p. 295 ss. Con riferimento ai più recenti incentivi previsti dal legislatore cfr. D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, suppl. a *DPL*, 2012, n. 33, p. 186 ss.; D. GAROFALO, *Il nuovo sgravio totale triennale*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 251 ss.; E. MASSI, *Assunzioni di personale: agevolazioni*, in *DPL*, 2013, n. 45, inserto; A. OLIVIERI, *Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, p. 717 ss.

([20]) Per un'analisi delle disposizioni cit. e per una disamina degli incentivi alle assunzioni delle lavoratrici svantaggiate cfr. D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni 2012*, in *LG*, 2012, n. 10, p. 998 ss.

([21]) Cfr. L. FURFARO, *Assunzioni agevolate. Le misure per la riduzione del costo del personale*, Giuffrè, 2019, p. 3 ss.

ha ridotto il personale si configura come elemento costitutivo del diritto agli incentivi in generale.
A tal fine appare utile richiamare l'interpretazione delle nozioni appena riportate data dalla giurisprudenza di legittimità chiamata a decidere sulla legittima fruizione di alcune forme di agevolazioni contributive.
Per costante orientamento della Corte di Cassazione sia la nozione di assetti proprietari sostanzialmente coincidenti che la nozione di rapporto di collegamento o controllo vanno interpretate estensivamente alla luce della precipua finalità legislativa di favorire nuova occupazione.
Pertanto, per la Corte di Cassazione rientrano nel concetto di assetti proprietari sostanzialmente coincidenti tutte le ipotesi in cui l'impresa che assume non sia del tutto estranea a quella che ha licenziato e si possa così individuare un comune nucleo proprietario, in grado di ideare e attuare un'operazione coordinata di ristrutturazione, con il licenziamento di taluni dipendenti da un'azienda e la loro assunzione da parte dell'altra ([22]).
Per le stesse ragioni la verifica di sussistenza di una ipotesi di collegamento o di controllo tra imprese, per la Corte di Cassazione, non può limitarsi all'accertamento delle condizioni e dei requisiti sanciti dall'articolo 2359 c.c., avuto riguardo alla finalità perseguita dal legislatore, ossia quella di incentivare nuove assunzioni ([23]).
Ne consegue che il riferimento al rapporto di collegamento o controllo tra imprese non potrebbe intendersi come rivolto esclusivamente ai rapporti tipizzati dall'articolo 2359 c.c. ([24]).
In definitiva, secondo la Suprema Corte di Cassazione rilevano tutti i rapporti tra imprese che si traducano, sul piano fattuale, in condotte costanti e coordinate di collaborazione e di comune agire sul mercato, in virtù di un comune nucleo proprietario o di altre specifiche ragioni che attestino costanti legami d'interessi anch'essi comuni e denotino finalità diverse rispetto a quelle per cui sono riconosciuti i benefici come quello in esame ([25]).
In sostanza, il riferimento agli assetti proprietari sostanzialmente coincidenti ed al rapporto di collegamento o controllo, secondo la giurisprudenza di legittimità, dev'essere considerato in una prospettiva unitaria e converge nel condizionare il diritto di conseguire gli sgravi a un presupposto tassativo: dev'essere nuova la struttura cui i rapporti di lavoro fanno capo.

([22]) Cfr. Cass. 26 luglio 2011, n. 16288 e Cass. 2 luglio 2015, n. 13583.
([23]) Cfr. Cass. 3 febbraio 2025, n. 2528.
([24]) Cfr. Cass. 3 agosto 2018, n. 20504. Ritiene, invece, che i criteri di verifica del collegamento o del controllo siano espressamente tipizzati nell'art. 2359 c.c. P. CAPURSO, *L'esonero contributivo per le nuove assunzioni: il tempo dei controlli*, in *LG*, 2016, n. 2, p. 127 ss.
([25]) Cfr. Cass. 25 luglio 2008, n. 20499.

Ne consegue che il diritto ai benefici contributivi come quello introdotto dalla legge di bilancio per il 2026 di cui si tratta va escluso in caso di società, appartenenti al medesimo gruppo familiare e con un'unica direzione, che pongono in essere frequenti scambi di personale in correlazione con cessioni di azienda o di rami della stessa, o in dipendenza di ipotesi di subappalto, essendo unico il centro di imputazione dei rapporti ed organizzazione, salvo che la società richiedente lo sgravio dimostri gli elementi di novità della nuova struttura rispetto alla pregressa e l'autonomia della funzione produttiva ([26]).
Per le stesse ragioni la Corte di Cassazione ha affermato che il diritto al beneficio contributivo della stessa specie di quello introdotto dalla legge di bilancio per il 2026 non può essere riconosciuto quando i licenziamenti e le assunzioni siano riconducibili a un unico centro decisionale, a un comune centro d'interessi, in grado di elaborare e gestire l'operazione in tutte le fasi in cui si articola ([27]).

5. Brevi considerazioni conclusive

La misura introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 appena analizzata persegue obiettivi strategici e di fondamentale importanza.
Il legislatore, con l'introduzione della misura incentivante in commento, persegue diverse finalità: quella di superare la disparità di genere nell'occupazione, quella di favorire, più nello specifico, l'inserimento nel mercato del lavoro di donne che si collocano nella categoria delle lavoratrici svantaggiate ed anche quella di incentivare la natalità, premiando l'incremento delle nascite.
Si tratta, però, come vedremo, di obiettivi di difficile realizzazione contestuale.
Il nuovo incentivo, infatti, è frutto di una precisa scelta legislativa: quella di favorire una categoria di donne ben determinata.
La misura, infatti, si rivolge alle lavoratrici socialmente svantaggiate e madri di almeno 3 figli minorenni.
La realtà oggettiva delle nascite, però, è abbastanza distante da quella prefigurata dal legislatore nella misura in commento.
Dall'analisi dei dati forniti dall'Istat, infatti, emerge incontrovertibilmente una continua e costante diminuzione delle nascite: nel 2024 sono state 369.944, in calo del 2,6% rispetto all'anno precedente; nel 2023 si sono assestate a 379.890, pari a -3,4% dell'anno precedente; nel 2022 le nascite sono arrivate a 393.000, registrando un calo dell'1,7% rispetto all'anno precedente, e così per gli anni precedenti ([28]).

([26]) Cfr. Cass. 7 maggio 2019, n. 11935.
([27]) Cfr. Cass. 5 aprile 2019, n. 9662.
([28]) Cfr. *https://www.istat.it/tag/madri/*.

Pertanto, se non ci sarà un'inversione di tendenza sul fronte della natalità per il prossimo futuro, la disposizione in esame avrà un'applicazione abbastanza limitata.

6. Bibliografia

BROLLO M. (2013), *Misure per l'occupazione femminile tra tutele e incentivi*, in *LG*, n. 2, pp. 113-128

CAPURSO P. (2016), *L'esonero contributivo per le nuove assunzioni: il tempo dei controlli*, in *LG*, n. 2, pp. 127-131

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, pp. 119-155

CORTI M., SARTORI A. (2024), *Legislazione in materia di lavoro – I provvedimenti giuslavoristici della legge di bilancio*, in *RIDL*, n. 2, III, pp. 43-49

FURFARO L. (2019), *Assunzioni agevolate. Le misure per la riduzione del costo del personale*, Giuffrè

GAROFALO C. (2016), *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Job Act 2*, Cacucci

GAROFALO D. (2012), *Gli incentivi alle assunzioni 2012*, in *LG*, n. 10, pp. 998-1002

GAROFALO D. (2012), *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, suppl. a *DPL*, n. 33

GAROFALO D. (2015), *Il nuovo sgravio totale triennale*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci

LAPPONI S. (2024), *Naspi*, in *ius.lefebvregiuffre.it/lavoro*, 17 gennaio 2024

MARCONI F. (2024), *Politiche sociali, incentivi e sostegno alle attività aziendali*, in *GDA*, n. 2, pp. 180-185

MARINELLI F. (2021), *Gender gap e mercato del lavoro alla luce della pandemia: il punctum dolens è la ripartizione tra i generi dei compiti di cura genitoriale*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 65-82

MASSI E. (2013), *Assunzioni di personale: agevolazioni*, in *DPL*, n. 45, inserto

MONACO M.P. (2024), *Lavoro, svantaggio e occupazione: categorie e tecniche di tutela alla prova del principio di non discriminazione*, in *DRI*, n. 3, pp. 745-773

OLIVIERI A. (2013), *Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci

SARTORI A. (2024), *Gli incentivi del decreto coesione a sostegno dell'occupazione, tra continuità e discontinuità (artt. 21-24, d.l. n. 60/2024)*, in LDE, n. 4, pp. 1-9

SARTORI A. (2021), *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in *DRI*, n. 4, pp. 967-996

VERGARI S. (2016), *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *DRI*, n. 2, pp. 471-502

Priorità e incentivi nella trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (art. 1, commi 214-218)

di Gianni Toscano

Abstract – Il legislatore, con l'art. 1, commi 214-218, della l. n. 199/2025, al fine di favorire la conciliazione tra vita privata e attività lavorativa, ha introdotto un ulteriore criterio di priorità nella trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale o nella loro rimodulazione se già a tempo parziale. Per incentivare questi interventi, è stato inoltre riconosciuto un apposito esonero contributivo in favore dei datori di lavoro. Il presente contributo si propone di esaminare tali disposizioni, al fine di verificare la loro concreta idoneità a conseguire gli obiettivi perseguiti dal legislatore.

Abstract – Under Art. 1, §§ 214-218, of Act No. 199/2025, the legislator has introduced an additional priority criterion for the conversion of employment contracts from full-time to part-time or for their restructuring, with a view to promoting a better work-life balance. To encourage these conversions or restructuring, a specific exemption from social security contributions has also been granted to employers. These new provisions will therefore be examined to verify whether they effectively meet the underlying objective pursued by the legislator.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (o viceversa) nel decreto legislativo n. 81/2015. – 3. Le novità introdotte dalla legge n. 199/2025. – 3.1. L'ampliamento delle "priorità" in caso di trasformazione o rimodulazione del rapporto di lavoro. – 3.2. Gli incentivi alla trasformazione o rimodulazione del rapporto. – 4. Considerazioni conclusive sulle nuove disposizioni. – 5. Bibliografia.

1. Premessa

La legge n. 199/2025, tra le misure dedicate al lavoro, ha introdotto specifiche disposizioni in materia di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale.
Il contratto part-time, com'è noto, rappresenta una tra le più paradigmatiche e diffuse misure di conciliazione tra vita familiare e lavorativa ([1]). In tale prospettiva, il legislatore, con l'articolo 1, commi 214-218, della legge n. 199/2025, ha ampliato il novero delle "priorità" nella richiesta di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale o nella sua rimodulazione se già a tempo parziale. Al contempo, al fine di incentivare l'applicazione del criterio di priorità, ha riconosciuto ai datori di lavoro un apposito esonero contributivo (articolo 1, comma 215).
Le misure in esame si collocano perciò nella prospettiva di favorire una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ([2]) e, in quest'ottica, occorre ora esaminarle più nel dettaglio, al fine di comprendere se esse risultino effettivamente idonee al perseguimento di tale scopo.

2. La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (o viceversa) nel decreto legislativo n. 81/2015

Le ipotesi di trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale (o viceversa) sono attualmente contemplate dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 81/2015 ([3]).
Conviene ricordare che il legislatore, con l'intento di prevenire possibili condotte datoriali arbitrarie, ha previsto che l'eventuale trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale deve essere espressamente pattuita in forma scritta con il lavoratore (articolo 8, comma 2). Con il medesimo fine, ha inoltre disposto

---

([1]) In argomento, cfr. in particolare il lavoro monografico di G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, ESI, 2020. Del medesimo A., cfr. altresì *Flessibilità e "work-life balance": un percorso tra realtà e retorica*, in *Labor*, 2021, n. 4, p. 409 ss.
([2]) Per una sintesi delle novità introdotte dalle disposizioni in commento, cfr. *Dossier XIX Legislatura. Legge di Bilancio 2026. Profili di interesse della XI Commissione Lavoro*, 23 dicembre 2025, pp. 87-88.
([3]) Tra i numerosi contributi dedicati al tema all'indomani del d.lgs. n. 81/2015, cfr. E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015; L. CALAFÀ, *Lavoro a tempo parziale (artt. 4-12)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015, p. 98 ss.; L. CALAFÀ, *La riforma del lavoro nello specchio del part-time*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press, 2016, p. 251 ss.

che l'eventuale rifiuto del lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (o viceversa) non può costituire giustificato motivo di licenziamento (articolo 8, comma 1) ([4]).
Dal canto suo, il lavoratore non è titolare un diritto potestativo alla trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale (o viceversa), ma può tutt'al più godere di una priorità al ricorrere di particolari condizioni, oggi ampliate dalle disposizioni in commento.
Al netto della peculiare ipotesi di cui all'articolo 8, comma 7 (su cui si veda *infra*), l'unica eccezione è quella contemplata dall'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015, che riconosce un diritto soggettivo pieno alla trasformazione del rapporto in favore dei «lavoratori del settore pubblico e del settore privato affetti da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita, accertata da una commissione medica istituita presso l'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente». In tali casi, è inoltre previsto che, a richiesta del lavoratore, il rapporto di lavoro a tempo parziale sia trasformato nuovamente in rapporto a tempo pieno ([5]).
A fronte della richiesta di trasformazione del rapporto proveniente da un lavoratore affetto da tali patologie, il datore di lavoro è dunque tenuto a darvi seguito, così come a ripristinare il tempo pieno laddove successivamente richiesto dal medesimo dipendente.
Al di fuori delle ipotesi testé richiamate, è invece riconosciuta una priorità nella trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale «in caso di patologie oncologiche o gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti riguardanti il coniuge, la parte di un'unione civile di cui all'articolo 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 o il convivente di fatto ai sensi dell'articolo 1, comma 36, della medesima legge, i figli o i genitori del lavoratore o della lavoratrice, nonché nel caso in cui il lavoratore o la lavoratrice assista una persona convivente con totale e permanente inabilità lavorativa con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, che abbia necessità di assistenza continua in quanto non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita» (articolo 8, comma 4).

([4]) Sul punto, ad ogni modo, cfr. S. VARVA, *Il rifiuto del lavoratore di "trasformare" il part-time in tempo pieno può giustificare il licenziamento per motivo oggettivo soltanto se viene dimostrata l'"extrema ratio"*, in *DRI*, 2024, n. 1, p. 247 ss.
([5]) Per una disamina della tutela riconosciuta ai lavoratori affetti da patologie croniche, cfr. S. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, ADAPT University Press, 2017; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, ADAPT University Press, 2015.

La medesima priorità è inoltre prevista «in caso di richiesta del lavoratore o della lavoratrice, con figlio convivente di età non superiore a tredici anni o con figlio convivente portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 104 del 1992» (articolo 8, comma 5).
In tali casi, ai lavoratori interessati è dunque riconosciuta una priorità: ciò significa che, in presenza di una pluralità di richieste di trasformazione del rapporto, dovrà essere accordata prioritariamente quella proveniente dal dipendente rientrante in una delle fattispecie contemplate dall'articolo 8, commi 4 e 5.
Il lavoratore che gode della priorità e richiede la trasformazione del rapporto non può in ogni caso essere «sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro» e qualunque misura adottata in tal senso «è da considerarsi ritorsiva o discriminatoria e, pertanto, nulla» (articolo 8, comma 5-*bis*).
Emerge dunque, ancora una volta, la volontà di contrastare eventuali condotte ritorsive o arbitrarie del datore di lavoro a fronte di legittime richieste dei dipendenti.
Il legislatore ha inoltre riconosciuto al lavoratore, il cui rapporto sia trasformato da tempo pieno a tempo parziale, il diritto di precedenza nelle assunzioni con contratto a tempo pieno per l'espletamento delle stesse mansioni o di mansioni di pari livello e categoria legale rispetto a quelle oggetto del rapporto di lavoro a tempo parziale (articolo 8, comma 6).
Con questa disposizione, si è dunque inteso favorire il lavoratore che aveva richiesto e ottenuto la trasformazione del proprio rapporto a tempo parziale, riconoscendogli un diritto di precedenza rispetto a nuove assunzioni a tempo pieno relative allo svolgimento delle medesime mansioni o di mansioni di pari livello e categoria legale.
Infine, come accennato, una peculiare ipotesi di trasformazione temporanea del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale a tutela della genitorialità è prevista dall'articolo 8, comma 7.
In particolare, è stata introdotta la possibilità per il lavoratore di richiedere, per una sola volta, in luogo del congedo parentale o entro i limiti del congedo ancora spettante, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, a condizione che ciò avvenga con una riduzione d'orario non superiore al 50%. In tal caso, il datore di lavoro è tenuto a dar corso alla trasformazione entro 15 giorni dalla richiesta.
Si tratta pertanto di una facoltà, alternativa rispetto al godimento del congedo parentale, che consente al lavoratore, per una sola volta, di poter scegliere una soluzione (la temporanea trasformazione del rapporto a tempo parziale) in grado di conciliare, nei termini appena richiamati, le fondamentali prerogative genitoriali con quelle lavorative.

3. Le novità introdotte dalla legge n. 199/2025

3.1. L'ampliamento delle "priorità" in caso di trasformazione o rimodulazione del rapporto di lavoro

La legge n. 199/2025, al fine di favorire la conciliazione tra attività lavorativa e vita privata, ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2026, un'ulteriore ipotesi di priorità nella trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale o nella sua rimodulazione se già a tempo parziale.
In particolare, l'articolo 1, comma 214, della legge n. 199/2025 ha disposto che, fermo quanto previsto dal capo II del decreto legislativo n. 81/2015 (ossia le previsioni richiamate nel precedente paragrafo), «alla lavoratrice o al lavoratore con almeno tre figli conviventi, fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo o senza limiti di età nel caso di figli con disabilità, è riconosciuta la priorità nella trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, orizzontale o verticale, o nella rimodulazione della percentuale di lavoro in caso di contratto a tempo parziale, che determina una riduzione dell'orario di lavoro di almeno quaranta punti percentuali».
Prima di esaminare nel dettaglio tale disposizione, appare opportuno soffermarsi su alcuni elementi testuali da non trascurare rispetto all'attuale assetto regolativo del contratto a tempo parziale.
Un primo dato meritevole di attenzione concerne l'espresso riferimento alla "lavoratrice". Si tratta di un elemento invero non nuovo rispetto alla disciplina del part-time, ma certamente apprezzabile tanto in un'ottica di parità di genere, sebbene la stessa costituisca ancora un'incompiuta ([6]), quanto perché inserito in un contesto in cui sono proprio le donne ad essere le principali destinatarie di rapporti di lavoro a tempo parziale, sovente non per loro scelta. Ma su questi profili si tornerà in seguito.
Un ulteriore elemento da sottolineare è rappresentato dall'espresso richiamo alle nozioni di lavoro a tempo parziale «orizzontale o verticale». Le stesse erano state infatti espunte dal legislatore del *Jobs Act*, sebbene di fatto abbiano sempre continuato ad essere presenti nelle ricostruzioni e applicazioni dell'istituto.
Venendo alla nuova "priorità" nella trasformazione o rimodulazione del rapporto introdotta con la disposizione in commento, si tratta di un'ipotesi alquanto restrittiva sul piano dei requisiti di accesso, essendo applicabile alle lavoratrici e ai lavoratori con almeno 3 figli conviventi, «fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo o senza limiti di età nel caso di figli con disabilità».

([6]) In argomento, tra gli altri, cfr. C. PARRINELLO (a cura di), *Uguaglianza uomo-donna: storia di un'incompiuta. Atti del convegno, Messina, 12-13 novembre 2018*, ESI, 2019, ed ivi, in particolare, il contributo di L. FERLUGA, *Discriminazione di genere e tutele nel lavoro*, p. 45 ss.

Nell'attuale contesto demografico, in cui si registra un crescente calo delle nascite, la platea dei possibili beneficiari si riduce infatti sensibilmente. Non a caso, secondo le prime stime, la disposizione potrebbe riguardare solo qualche migliaio di lavoratrici e lavoratori. Peraltro, non bisogna trascurare che si tratta pur sempre di una priorità e non di un diritto soggettivo pieno. Sicché, la già ridotta platea dei potenziali beneficiari non è detto che riesca ad ottenere la trasformazione o rimodulazione del rapporto, potendo – per l'appunto – tutt'al più invocare una priorità in presenza di più richieste in tal senso da parte di altre colleghe o colleghi di lavoro.

3.2. Gli incentivi alla trasformazione o rimodulazione del rapporto

L'introduzione del criterio di priorità delineato in precedenza è stata inoltre accompagnata dalla previsione di un sistema incentivante per i datori di lavoro che intendano dar seguito alle relative istanze delle lavoratrici e dei lavoratori.
In particolare, l'articolo 1, comma 215, della legge n. 199/2025 ha previsto che, «al fine di incentivare l'applicazione del criterio di priorità di cui al comma 214, ai datori di lavoro privati che consentono ai lavoratori dipendenti di cui al medesimo comma 214 la trasformazione ivi prevista, senza riduzione del complessivo monte orario di lavoro, è riconosciuto, per un periodo massimo di ventiquattro mesi dalla data di trasformazione del contratto, l'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo pari a 3.000 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile».
Il legislatore ha dunque inteso favorire queste trasformazioni o rimodulazioni del rapporto di lavoro, introducendo un apposito esonero contributivo per i datori di lavoro.
Tuttavia, il sistema incentivante non trova un'applicazione generalizzata: esso è circoscritto ai soli rapporti di lavoro privato e presuppone un'invarianza nel monte ore complessivo. Quest'ultima previsione appare comunque condivisibile. In sua assenza, infatti, il sistema incentivante avrebbe potuto prestarsi a possibili condotte elusive datoriali – già piuttosto frequenti, sotto altri aspetti, nei rapporti di lavoro part-time (7) – con il rischio di ingenerare delle trasformazioni dei rapporti di lavoro da tempo pieno a parziale o delle rimodulazioni (per

(7) A titolo esemplificativo, è infatti frequente che le ore di lavoro dichiarate risultino di gran lunga inferiori rispetto a quelle effettivamente prestate dai lavoratori a tempo parziale. Sul punto, si segnala una recente pronuncia di legittimità in cui il fittizio part-time e il mancato rispetto delle disposizioni in materia di orario di lavoro, ferie e permessi sono stati considerati come elementi sintomatici dello sfruttamento lavorativo *ex* art. 603-*bis* c.p. (cfr. Cass. pen. 10 marzo 2022, n.

i rapporti già a tempo parziale) non genuine, magari caldeggiate dal datore di lavoro al solo fine di ottenere l'esonero contributivo. In tal senso, la previsione dell'invarianza del monte orario complessivo dovrebbe limitare detto rischio, dal momento che il datore, per beneficiare dell'esonero contributivo, dovrebbe quantomeno aumentare le ore di lavoro ad 1 o più dipendenti per mantenere invariato il monte orario complessivo, con conseguenti maggiori oneri a suo carico.

Sono in ogni caso esclusi dalle previsioni di cui all'articolo 1, commi 214-218, della legge n. 199/2025 i rapporti di lavoro domestico e i rapporti di apprendistato. L'esonero contributivo non è inoltre cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente; viceversa, esso risulta compatibile con la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 216/2023.

Per quanto concerne i termini e la portata del beneficio, l'esonero contributivo è previsto per un periodo massimo di 24 mesi e per un ammontare complessivo pari a 3.000 euro su base annua. Da questo sistema incentivante sono invece esclusi, per espressa previsione di legge, i premi e contributi dovuti all'Inail. Sicché, anche in caso di trasformazione o rimodulazione del rapporto di lavoro *ex* art. 1, comma 214, legge n. 199/2025, il datore di lavoro sarà tenuto, per le lavoratrici o i lavoratori interessati, ai relativi adempimenti nei confronti dell'Inail.

Per l'attuazione della disposizione, si dovrà in ogni caso attendere l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità e con il Ministro dell'economia e delle finanze, che dovrà avvenire entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 199/2025 ([8]).

Occorre infine evidenziare che per l'esonero contributivo è comunque previsto un limite di spesa, sottoposto al monitoraggio dell'Inps, che non procederà all'accoglimento di ulteriori comunicazioni per l'accesso al beneficio qualora dall'attività di monitoraggio dovesse emergere, anche in via prospettica, il raggiungimento del limite di spesa fissato dal legislatore ([9]).

24388). In dottrina, R.D. COSTA, *Part-time fittizio e sfruttamento lavorativo*, in *RIDL*, 2022, n. 4, II, p. 704 ss., e S. BATTISTELLI, *Lo sfruttamento del lavoro oltre gli indici di cui all'art. 603-bis c.p.: il caso del part-time fittizio*, in *RGL*, 2022, n. 4, II, p. 396 ss.

([8]) Art. 1, comma 216, l. n. 199/2025.

([9]) Cfr. art. 1, comma 218, l. n. 199/2025.

4. Considerazioni conclusive sulle nuove disposizioni

In esito a tali riflessioni, sembra potersi affermare che le previsioni qui esaminate, per quanto condivisibili negli intenti, non paiono in grado di realizzare un significativo miglioramento sul fronte della conciliazione tra vita privata e lavorativa. Segnatamente, l'introduzione della nuova priorità nella trasformazione del rapporto di lavoro o nella sua rimodulazione, peraltro subordinata a requisiti piuttosto stringenti, non appare in grado di garantire reali passi in avanti sul fronte indicato, né – in una prospettiva più ampia – appare idonea a contrastare efficacemente le criticità strutturali che caratterizzano i rapporti di lavoro a tempo parziale.

Sotto il primo aspetto, si è già detto che la misura sembra interessare una platea piuttosto ristretta di beneficiari. I dipendenti con almeno 3 figli conviventi, come del resto testimonia il persistente calo della natalità, sono infatti sempre meno numerosi. Peraltro, merita ribadire che la già esigua schiera dei potenziali beneficiari non risulta titolare di un diritto soggettivo pieno alla trasformazione del rapporto o alla sua rimodulazione, bensì di una mera "priorità".

Anche l'esonero contributivo connesso all'accoglimento delle istanze di trasformazione o rimodulazione del rapporto di lavoro non si mostra particolarmente incisivo, attesa peraltro la limitata portata della misura anche sotto il profilo temporale.

Si ritiene pertanto che, per favorire un'effettiva conciliazione tra la vita privata e lavorativa mediante lo strumento del contratto a tempo parziale, il legislatore sarebbe dovuto intervenire con strumenti di maggiore impatto.

A tal proposito, prima di prospettare alcune possibili linee di intervento, pare utile effettuare una preliminare distinzione tra la conciliazione effettivamente "voluta" dalle lavoratrici e dai lavoratori e quella invece "indotta" *ab externo*.

Nel primo caso, il tempo parziale, pur con le sue ricadute in termini retributivi e contributivi, va considerato una soluzione idonea a contemperare e soddisfare le esigenze familiari con quelle lavorative.

Diverse valutazioni devono farsi invece in relazione alla seconda ipotesi. Si fa riferimento, per esempio, alle madri lavoratrici che intendono continuare a prestare attività lavorativa, ma in assenza di valide alternative offerte dall'ordinamento si trovano costrette a ricorrere al part-time per potersi dedicare adeguatamente alla cura dei figli.

Situazioni di questo tipo, tutt'altro che infrequenti, manifestano un problema di cruciale rilevanza che un moderno Stato sociale dovrebbe incaricarsi di risolvere con assoluta priorità, consentendo alle lavoratrici e ai lavoratori di conciliare le

esigenze familiari con la piena realizzazione delle proprie aspirazioni professionali ([10]).
In quest'ottica, evidentemente, sarebbe necessario adottare politiche più incisive a sostegno della famiglia. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla questione legata alla carenza di asili nido pubblici che, sotto il profilo indagato, consentirebbe a numerosi genitori (specie ai meno abbienti) di poter essere maggiormente presenti sul posto di lavoro durante i primi anni di vita del figlio.
È noto, infatti, che soprattutto le famiglie meno agiate, non avendo la possibilità di iscrivere i propri figli presso i pochi e sovente costosi asili nido disponibili, scelgano nella maggior parte dei casi di sacrificare le aspirazioni lavorative della madre quantomeno fino al terzo anno di vita del figlio, allorquando diventa possibile l'iscrizione alla scuola dell'infanzia.
Sicché, appare imprescindibile creare, a monte, le condizioni per consentire una libera scelta degli strumenti di conciliazione tra vita privata e lavoro, anche mediante un rafforzamento del settore della cura alla persona ([11]). Solo in tal modo potrebbero infatti utilmente innestarsi, a valle, specifici interventi in materia di lavoro a tempo parziale.
In tal senso, per quanto qui rileva, potrebbe valutarsi l'opportunità di estendere il riconoscimento di un diritto soggettivo pieno alla trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale nelle ipotesi in cui l'ordinamento attualmente prevede una mera "priorità" (compresa quella in commento).
Dette ipotesi, ad oggi solo "prioritarie", risultano infatti connesse alla necessità di assistenza di prossimi congiunti particolarmente vulnerabili o comunque bisognosi di cura. Rispetto a tali situazioni, il riconoscimento di un pieno diritto a forme di flessibilità come il part-time garantirebbe una tutela più efficace dei beneficiari dell'assistenza, senza peraltro la necessità di dover ricorrere a sistemi incentivanti per i datori di lavoro (e quindi con un'invarianza economica per lo Stato). Una simile impostazione, peraltro, potrebbe produrre effetti positivi indiretti anche sul piano occupazionale, favorendo, da un lato, possibili nuove op-

([10]) Sul tema, appaiono estremamente interessanti le riflessioni di A. GABRIELE, *Organizzazione flessibile dei tempi di lavoro e diritto alla cura familiare: una proposta di lettura unitaria dei recenti interventi legislativi*, in *ADL*, 2024, n. 6, I, p. 1215 ss., e C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *DRI*, 2018, n. 3, p. 804 ss.
([11]) Sulle più recenti novità in argomento, cfr. in particolare 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, p. 409 ss. Sul tema, tra gli altri, si segnalano altresì i contributi di S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene, 2020, e D. GOTTARDI, *Il lavoro domestico*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Utet, 2004, vol. 15, tomo I, p. 867 ss.

portunità di impiego, magari solo a tempo parziale, e, dall'altro, eventuali trasformazioni a tempo pieno o comunque un aumento di ore per i rapporti a tempo parziale già in essere.
Le considerazioni svolte sembrano in ogni caso evidenziare l'esigenza di un più ampio ripensamento delle politiche sociali e di welfare, atteso che interventi come quello in commento o altri più incisivi quali quelli prospettati, se isolatamente considerati, difficilmente possono risultare idonei ad assicurare un'adeguata conciliazione tra vita privata e lavoro, né tantomeno a scongiurare il rischio che il ricorso al part-time possa configurarsi, in concreto, non già come espressione di una libera scelta, bensì come soluzione sostanzialmente obbligata.

5. Bibliografia

ALESSI C. (2018), *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *DRI*, n. 3, pp. 804-821

BATTISTELLI S. (2022), *Lo sfruttamento del lavoro oltre gli indici di cui all'art. 603-bis c.p.: il caso del part-time fittizio*, in *RGL*, n. 4, II, pp. 396-405

BORELLI S. (2020), *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene

CALAFÀ L. (2015), *Lavoro a tempo parziale (artt. 4-12)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press

CALAFÀ L. (2016), *La riforma del lavoro nello specchio del part-time*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press

CALVELLINI G. (2020), *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, ESI

CALVELLINI G. (2021), *Flessibilità e "work-life balance": un percorso tra realtà e retorica*, in *Labor*, n. 4, pp. 409-429

COSTA R.D. (2022), *Part-time fittizio e sfruttamento lavorativo*, in *RIDL*, n. 4, II, pp. 704-711

FERLUGA L. (2019), *Discriminazione di genere e tutele nel lavoro*, in C. PARRINELLO (a cura di), *Uguaglianza uomo-donna: storia di un'incompiuta. Atti del convegno, Messina, 12-13 novembre 2018*, ESI

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ S., TIRABOSCHI M. (a cura di) (2017), *Lavoro e malattie croniche*, ADAPT University Press

GABRIELE A. (2024), *Organizzazione flessibile dei tempi di lavoro e diritto alla cura familiare: una proposta di lettura unitaria dei recenti interventi legislativi*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1215-1241

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

GHERA E., GAROFALO D. (a cura di) (2015), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci

GOTTARDI D. (2004), *Il lavoro domestico*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Utet, vol. 15, tomo I

PARRINELLO C. (a cura di) (2019), *Uguaglianza uomo-donna: storia di un'incompiuta. Atti del convegno, Messina, 12-13 novembre 2018*, ESI

TIRABOSCHI M. (a cura di) (2015), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, ADAPT University Press

VARVA S. (2024), *Il rifiuto del lavoratore di "trasformare" il part-time in tempo pieno può giustificare il licenziamento per motivo oggettivo soltanto se viene dimostrata l'"extrema ratio"*, in *DRI*, n. 1, pp. 247-252

L'estensione del periodo di fruibilità dei congedi parentali: *ratio* della norma e profili sistematici (art. 1, comma 219)

di Adriana Stolfa

Abstract – L'art. 1, comma 219, della l. n. 199/2025 estende da 12 a 14 anni l'età del bambino entro cui i genitori possono fruire dei congedi parentali. Il presente contributo esamina la *ratio* ispiratrice della modifica legislativa, il coordinamento con il quadro normativo eurounitario e le relative implicazioni sistematiche. L'intervento legislativo si inserisce nel più ampio processo di recepimento della direttiva (UE) 2019/1158 sul *work-life balance*, rafforzando le misure di conciliazione tra vita professionale e familiare in un'ottica di effettiva parità di genere e di tutela dell'interesse superiore del minore e della famiglia.

Abstract – Art. 1(219) of Act No. 199/2025 extends the age of child parental leave from 12 to 14. This article examines the purpose behind the legislative amendment, its coordination with the EU regulatory framework and its systemic implications. This intervention is part of the broader implementation of Directive (EU) 2019/1158 on work-life balance, strengthening measures for reconciling work and family life with a view to effective gender equality and protecting the best interests of the child and the family.

Sommario: 1. Il quadro normativo anteriore alla riforma. – 2. La *ratio* della riforma: rafforzamento del *work-life balance* e recepimento della direttiva (UE) 2019/1158. – 3. L'impatto sistematico della modifica sulle disposizioni correlate. – 4. L'estensione a 14 anni alla luce del principio del superiore interesse del minore. – 5. Osservazioni conclusive. – 6. Bibliografia.

1. Il quadro normativo anteriore alla riforma

Il Testo Unico per la tutela della maternità e della paternità, emanato con decreto legislativo n. 151/2001, ha costituito, sin dalla sua entrata in vigore, il corpus normativo di riferimento per la disciplina organica nel nostro ordinamento della genitorialità nell'ambito del rapporto di lavoro ([1]). Esso è stato oggetto, nel corso degli anni, di diversi interventi normativi modificativi volti ad adeguarlo all'evolversi dei tempi e delle esigenze di cura, tra cui – da ultimo – il decreto legislativo n. 105/2022 ([2]).

L'articolo 32 delineava il congedo parentale come diritto di astenersi dal lavoro riconosciuto individualmente a ciascun genitore e fruibile nei primi 12 anni di vita del bambino, per un periodo complessivamente non eccedente i 10 mesi ([3]). Al fine di incentivarne l'utilizzo da parte dei padri, tale limite massimo poteva essere elevato a 11 mesi qualora ne usufruissero questi ultimi per un periodo di almeno 3 mesi ([4]).

La norma, nella sua formulazione originaria, partiva dal presupposto che l'esigenza della presenza genitoriale costante si attenuasse progressivamente con la crescita del minore e con il sempre maggiore inserimento sociale e scolastico e, per tale motivo, fissava il limite temporale dei 12 anni quale punto di equilibrio tra le esigenze di cura del minore, le necessità organizzative delle imprese e i vincoli di sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale. È proprio tale limite che è stato modificato dalla norma in commento, sulla base delle valutazioni che di seguito si esamineranno.

Nel corso del periodo di congedo, il genitore aveva ed ha diritto a percepire un'indennità in misura pari al 30% della retribuzione di riferimento.

Ai sensi dell'articolo 34, comma 5, il periodo di congedo viene regolarmente computato nell'anzianità di servizio e non comporta riduzione di ferie, riposi, tredicesima mensilità, ad eccezione degli emolumenti accessori connessi all'effettiva presenza in servizio.

([1]) Tale decreto legislativo era finalizzato a recepire nel nostro ordinamento la direttiva UE 2019/1158. Sul punto, si veda R. CASILLO, P. SARACINI, *Il diritto alle assenze retribuite e non*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (diretto da), *Diritto del lavoro. II*, Giuffrè, 2025, p. 987.

([2]) R. CASILLO, P. SARACINI, *op. cit.*, p. 988.

([3]) R. CASILLO, *I congedi parentali nel d.lgs. 105/2022*, 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 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023, p. 492 ss.

([4]) Sul punto, autorevole dottrina ha parlato di una sorta di azione positiva. Si veda R. DEL PUNTA, *La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi*, in *RIDL*, 2000, n. 2, I, p. 149.

Il congedo è stato costruito come un diritto soggettivo individuale, esercitabile in maniera autonoma da entrambi i genitori e dipendente dalla sola qualità di genitore, non condizionato dalla situazione giuridica del partner ([5]).
La riconosciuta natura individuale del diritto è conforme anche alla giurisprudenza comunitaria che ha da sempre ritenuto che gli Stati membri non possano adottare una normativa che subordini il diritto al congedo del padre alla condizione lavorativa della madre ([6]).
Tale diritto ha natura potestativa e non incontra particolari limiti nel suo esercizio, se non quello del preavviso da fornire al proprio datore di lavoro, secondo le modalità definite dalla contrattazione collettiva e comunque con un termine non inferiore a 5 giorni ([7]).

2. La *ratio* della riforma: rafforzamento del *work-life balance* e recepimento della direttiva (UE) 2019/1158

La modifica legislativa in commento ha l'esplicita e duplice finalità di «favorire la genitorialità, rafforzando le misure volte alla gestione flessibile del rapporto fra vita privata e lavoro, con l'obiettivo di preservare l'occupazione» ([8]).
Da un lato, dunque, l'intento di ampliare la tutela del rapporto tra genitori e figli attraverso l'estensione temporale del diritto di astensione dal lavoro; dall'altro, la protezione dell'occupazione, ed in particolar modo di quella femminile, mediante il contrasto alla marginalizzazione lavorativa connessa alle responsabilità di cura attribuite, in primo luogo, ancora alle madri.
In questa prospettiva, la modifica legislativa recepisce l'impostazione della direttiva (UE) 2019/1158 del 20 giugno 2019 relativa proprio all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (denominata proprio *Work-Life Balance Directive*). Tale direttiva stabilisce all'articolo 5, § 1, che ciascuno Stato membro debba adottare le misure necessarie affinché ciascun lavoratore disponga di un diritto individuale al congedo parentale di 4 mesi da sfruttare prima che il bambino raggiunga una determinata età, non superiore agli

([5]) R. CASILLO, P. SARACINI, *op. cit.*, p. 992.
([6]) Si veda C. Giust. 16 luglio 2015, C-222/14, *K. Maïstrellis v. Ypourgos Dikaiosynis, Diafaneias kai Anthropinon Dikaiomaton*, in *eur-lex.europa.eu* nonché *olympus.uniurb.it*.
([7]) R. CASILLO, P. SARACINI, *op. cit.*, p. 992. In giurisprudenza, sulla configurazione del congedo parentale come diritto potestativo «caratterizzato da un comportamento con cui il titolare realizza da solo l'interesse tutelato e a cui fa riscontro, nell'altra parte, una mera soggezione alle conseguenze della dichiarazione di volontà», si veda Cass. 11 gennaio 2018, n. 509, in *CED Cassazione*, 2018, secondo cui non è comunque esclusa la possibilità della verifica della correttezza delle sue modalità di utilizzo.
([8]) Si veda il testo dell'art. 1, comma 219, della l. n. 199/2025.

8 anni, che deve essere specificato da ciascuno Stato membro o dai contratti collettivi. Tale età deve essere fissata «in modo da garantire che ogni genitore possa esercitare effettivamente il proprio diritto al congedo parentale e su un piano di parità» ([9]).
Il fine dichiarato della direttiva è quello di promuovere la condivisione del lavoro di cura, in una sempre maggiore ottica di sostegno alla genitorialità ([10]).
Il considerando 1 della direttiva parte espressamente dal presupposto secondo cui «L'articolo 153, paragrafo 1, lettera i), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore della parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro». Anche il considerando 19 della direttiva (UE) 2019/1158 chiarisce che, «per incoraggiare un'equa ripartizione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne e per consentire la creazione di un legame tra genitori e figli, il congedo parentale dovrebbe essere concesso come diritto individuale». Il considerando 20 aggiunge che, «Poiché la maggior parte dei padri non si avvale del diritto al congedo parentale o trasferisce una parte considerevole di tale diritto alle madri, la presente direttiva estende da uno a due mesi il periodo minimo di congedo parentale non trasferibile da un genitore all'altro al fine di incoraggiare i padri a fruire del congedo parentale».
Sebbene la dottrina non abbia taciuto dubbi circa un'attuazione probabilmente troppo cauta della direttiva ([11]), l'estensione del limite di età entro cui poter fruire dal congedo (da 12 a 14 anni) disposto con la norma in commento costituisce trattamento di miglior favore rispetto agli standard minimi eurounitari. Non a caso la direttiva, all'articolo 1, afferma espressamente che il suo obiettivo è quello di stabilire prescrizioni minime volte a garantire la parità tra uomini e donne, lasciando ovviamente aperta la possibilità per gli Stati membri di riconoscere anche trattamenti migliorativi rispetto ad esse.

([9]) Si veda il testo dell'art. 5, § 1, della direttiva 2019/1158 UE.
([10]) R. CASILLO, P. SARACINI, *op. cit.*, p. 987 ss. Sul concetto di genitorialità e sulle sue possibili declinazioni, si veda anche M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. Interessi protetti e tecniche di tutela*, Giappichelli, 2020, pp. IX-XI.
([11]) M. BARBERA, S. BORELLI, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2022, n. 451, p. 34 ss.; 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), *op. cit.*

3. L'impatto sistematico della modifica sulle disposizioni correlate

L'intervento normativo interviene puntualmente su tutte le quattro disposizioni del Testo Unico in cui ricorre il limite temporale dei 12 anni, all'evidente e necessario fine di uniformare la normativa vigente:

a) all'articolo 32, comma 1: la disposizione interviene ad estendere il limite di fruizione del congedo parentale ordinario da 12 a 14 anni di vita del bambino;
b) all'articolo 33, comma 1: la norma in commento estende anche il limite temporale per il prolungamento per un periodo massimo non superiore a 3 anni del congedo per minori con handicap in situazione di gravità;
c) all'articolo 34, commi 1 e 3: l'estensione del limite temporale si riflette anche sull'ambito di operatività del trattamento economico riconosciuto ai genitori lavoratori in congedo;
d) all'articolo 36, commi 2 e 3: l'estensione opera anche per le ipotesi di adozione e affidamento, a far data dall'ingresso del minore in famiglia, e comunque non oltre il raggiungimento della maggiore età, con conseguente estensione temporale del diritto all'indennità.

L'uniformità della tecnica modificativa – la mera sostituzione lessicale del termine "dodici" con "quattordici" – assicura coerenza sistematica e coordinamento tra le diverse disposizioni interessate, evitando disallineamenti applicativi. Per le modalità pratiche di presentazione della domanda, alla luce della modifica legislativa introdotta dalla norma in commento, l'Inps ha già fornito alcune indicazioni operative ([12]). In particolare, ha chiarito che la legge di bilancio 2026 ha modificato solo le disposizioni normative relative ai lavoratori dipendenti, mentre per i genitori lavoratori iscritti alla Gestione Separata il limite temporale di fruizione del congedo parentale rimane fissato ai primi 12 anni di vita del bambino o dall'ingresso in famiglia ([13]).

4. L'estensione a 14 anni alla luce del principio del superiore interesse del minore

L'innalzamento del limite temporale da 12 a 14 anni disposto dalla norma in commento si inserisce nel quadro costituzionale di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, rappresentato dagli articoli 30 e 31 Cost., entrambe disposizioni che rientrano nel titolo II avente ad oggetto i rapporti etico-sociali tra gli individui della Repubblica. Obiettivo della nostra Costituzione è, infatti, evidentemente

([12]) Si veda il mess. Inps 26 gennaio 2026, n. 251.
([13]) *Ibidem*.

quello di favorire la formazione della famiglia e tutelare la maternità, l'infanzia e la gioventù ([14]).
La norma in commento si proietta anche nell'ordinamento eurounitario, con attinenze specifiche all'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dedicato proprio ai diritti del minore. Non a caso, tale disposizione prevede espressamente che «in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente» ([15]).
A livello internazionale, invece, il principio del *best interest of the child* viene codificato all'articolo 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 ([16]), ratificata dall'Italia con legge n. 176/1991 ([17]).
L'estensione temporale del congedo parentale disposta dalla norma in commento, sempre in applicazione del principio del *best interest of the child*, risponde proprio all'esigenza di assicurare la continuità della presenza genitoriale anche nelle delicate fasi di transizione verso l'adolescenza, caratterizzate come noto da peculiari esigenze di supporto emotivo, educativo e relazionale.
La fascia di età tra i 12 e i 14 anni è, infatti, oggi considerata particolarmente delicata in quanto corrisponde al passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado, momento critico per lo sviluppo della personalità del minore e per la definizione delle scelte scolastiche e pre-professionali. La possibilità per i genitori di modulare la propria presenza lavorativa in funzione di tali esigenze si configura come espressione concreta del principio di effettività della tutela della genitorialità.

([14]) Art. 30 Cost.: «È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti. La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima. La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità». Art. 31 Cost.: «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. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».
([15]) Per il testo integrale dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si veda *fra.europa.ue/it*.
([16]) Per il testo integrale dell'art. 3, si veda *www.lavoro.gov.it*.
([17]) Per un più ampio approfondimento del *best interest of child*, si veda E. FALLETTI, *Diritto dei minori: best interest of child*, in *www.altalex.com*, 24 settembre 2018.

5. Osservazioni conclusive

L'estensione del periodo di fruibilità dei congedi parentali da 12 a 14 anni costituisce un intervento normativo coerente con l'evoluzione del quadro eurounitario in tema di *work-life balance* e con i principi costituzionali in materia di tutela della genitorialità e dell'infanzia.
La ratio ispiratrice dell'intervento – favorire la genitorialità attraverso la gestione flessibile del rapporto tra vita privata e lavoro – pare inserirsi nella più ampia strategia di contrasto alla denatalità e di sostegno all'occupazione femminile, fenomeni tra loro evidentemente interconnessi e che richiedono politiche ed interventi integrati di welfare familiare. L'Italia, che presenta uno dei tassi di natalità più bassi d'Europa ([18]) e un persistente gap occupazionale di genere ([19]), necessita di misure strutturali che rendano effettivamente compatibile la scelta di genitorialità con la permanenza (soprattutto delle donne) nel mercato del lavoro.
L'estensione del limite di età a 14 anni previsto dalla norma in commento, come già rilevato, mira anche a valorizzare le peculiarità della fase preadolescenziale, riconoscendo la permanenza di esigenze di cura anche oltre la soglia tradizionalmente identificata con la conclusione della scuola primaria o con la fine dell'infanzia.
Da ultimo, non si può non rilevare che l'estensione temporale del congedo parentale si colloca nel più ampio quadro delle politiche di parità di genere, costituendo a tutti gli effetti una misura funzionale alla rimozione degli ostacoli che, nella vita familiare e lavorativa, impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Essa costituisce, quindi, un'ulteriore ed importante applicazione dell'articolo 3, secondo comma, Cost.
L'auspicio è che l'ampliamento del diritto al congedo si accompagni a un sempre crescente utilizzo dell'istituto anche da parte dei padri lavoratori, superando gli stereotipi di genere che, ancora oggi, fanno gravare quasi integralmente sul genere femminile il complessivo carico delle responsabilità di cura, con conseguenti penalizzazioni delle donne in termini di progressione di carriera e di reddito percepito.

([18]) Si veda D. MADEDDU, *Famiglie con figli sempre più rare in Europa*, in *www.ilsole24ore.com*, 27 luglio 2025.
([19]) Si veda il Rapporto Cnel-Istat con Documento di sintesi C. FREGUJA, M.C. ROMANO, L.L. SABBADINI (a cura di), *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*, Cnel-Istat, 6 marzo 2025.

6. Bibliografia

BARBERA M., BORELLI S. (2022), *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 451

CASILLO R. (2023), *I congedi parentali nel d.lgs. 105/2022*, 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 105 del 2022*, ADAPT University Press

CASILLO R., SARACINI P. (2025), *Il diritto alle assenze retribuite e non*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (diretto da), *Diritto del lavoro. II*, Giuffrè

DEL PUNTA R. (2000), *La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 149-180

FALLETTI E. (2018), *Diritto dei minori: best interest of child*, in *www.altalex.com*, 24 settembre

FILÌ V. (2023), *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

FREGUJA C., ROMANO M.C., SABBADINI L.L. (a cura di) (2025), *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*, Cnel-Istat, 6 marzo

MADEDDU D. (2025), *Famiglie con figli sempre più rare in Europa*, in *www.il-sole24ore.com*, 27 luglio

VALLAURI M.L. (2020), *Genitorialità e lavoro. Interessi protetti e tecniche di tutela*, Giappichelli

Il congedo parentale tra flessibilità e tutela: dalla legge finanziaria 2026 alle radici del diritto alla cura (art. 1, comma 220)

di Maria Leone

Abstract – Il presente contributo analizza l'evoluzione della disciplina del congedo parentale in Italia, culminata nelle novità introdotte dalla legge di bilancio 2026 (l. n. 199/2025). Viene in particolare esaminato il passaggio paradigmatico dal modello di protezione biologica della madre al moderno diritto relazionale della famiglia, evidenziando come l'innalzamento del limite cronologico ai 14 anni del figlio rappresenti un traguardo di civiltà giuridica. Attraverso un'analisi comparata con i modelli europei e un focus sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si esplora l'integrazione tra congedi, lavoro agile e tutele previdenziali. Il lavoro mette in luce come la riforma tenti di superare il c.d. "paradosso mediterraneo", estendendo la tutela alla fase della pre-adolescenza, pur rilevando che la persistente asimmetria salariale e culturale rimane l'ultima sfida per una reale parità di genere nella cura.

Abstract – This article analyses the evolution of parental leave regulations in Italy, focusing on the significant changes introduced by the 2026 Budget Act (Act No. 199/2025). The A. examines the paradigmatic shift from a biological protection model centred on the mother to a modern relational right of the family, highlighting how extending the age limit to 14 years represents a milestone in legal progress. Through a comparative analysis of European models and a focus on Court of Justice jurisprudence, the paper explores the integration of leave, smart working and social security protections. The study illustrates how the reform seeks to overcome the 'mediterranean paradox' by extending support into pre-adolescence, while noting that persistent wage gaps and cultural barriers remain the final hurdles to achieving true gender equality in caregiving.

Sommario: 1. Introduzione: la novella della legge di bilancio 2026. – 2. Excursus storico: l'evoluzione del modello di cura in Italia. – 2.1. L'epoca della protezione biologica: la legge n. 1204/1971. – 2.2. La prima apertura al padre: la legge n. 903/1977. – 2.3. La rivoluzione del 2000: dalla cura al tempo. – 2.4. La flessibilità e il *Jobs Act* (2015). – 2.5. L'era dell'indennizzo maggiorato (2023-2025). – 2.6. La finanziaria 2026: la maturità dell'istituto. – 3. La direttiva (UE) 2019/1158 e il confronto con le altre normative europee. – 3.1. I pilastri della direttiva europea. – 3.2. Analisi comparativa: modelli a confronto. – 3.3. Il "vantaggio competitivo" della riforma 2026. – 3.4. La giurisprudenza comunitaria. – 4. *Smart working*: dal diritto di priorità alla tutela fino ai 14 anni. – 5. Il trattamento previdenziale: i contributi figurativi. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: la novella della legge di bilancio 2026

La legge n. 199/2025 (c.d. legge di bilancio 2026) segna un punto di svolta nel regime dei congedi parentali in Italia, agendo non tanto sul versante dell'indennità economica – già oggetto di potenziamento nel biennio precedente – quanto su quello dell'estensione temporale della tutela. L'intervento cardine riguarda la modifica degli articoli 32, 33, 34 e 36 del decreto legislativo n. 151/2001 (Testo Unico maternità e paternità). Le principali novità includono l'elevazione dell'età del figlio, limite entro cui i genitori lavoratori dipendenti possono fruire del congedo parentale, che passa da 12 a 14 anni. Parallelamente, la soglia per l'astensione (non retribuita) per malattia del figlio viene innalzata a 14 anni, con un raddoppio dei giorni annui spettanti (da 5 a 10 giorni) per la fascia d'età 3-14 anni. Infine per i figli con disabilità grave (*ex* articolo 4, legge 104/1992), il diritto al prolungamento del congedo (fino a 3 anni totali) è parimenti esteso fino al compimento del quattordicesimo anno di età.

2. Excursus storico: l'evoluzione del modello di cura in Italia

La storia del congedo parentale in Italia è la cronaca di una lenta ma inesorabile transizione dal concetto di dovere biologico della madre a quello di diritto relazionale della famiglia.

2.1. L'epoca della protezione biologica: la legge n. 1204/1971

Fino agli anni Settanta, il legislatore guardava alla maternità quasi esclusivamente sotto il profilo della salute fisica della donna e del neonato. La legge n. 1204/1971 introduceva l'astensione facoltativa *post-partum*, ma era un diritto esclusivamente

materno. Il padre era totalmente escluso dalla cura del figlio nei primi mesi, salvo casi di morte o grave infermità della madre. L'istituto serviva a tutelare il legame biologico madre-figlio, consolidando lo stereotipo del *male breadwinner* (padre lavoratore) e della *female caregiver* (madre dedita alla cura).

2.2. La prima apertura al padre: la legge n. 903/1977

Sotto la spinta dei movimenti per la parità di trattamento, la "legge di parità" del 1977 iniziò a scardinare il monopolio materno. Il padre poteva fruire dell'astensione facoltativa, ma solo in alternativa alla madre lavoratrice che vi rinunciasse. L'astensione era ancora un diritto "derivato". Il padre non aveva un diritto proprio, ma "ereditava" quello della madre.

2.3. La rivoluzione del 2000: dalla cura al tempo

La legge n. 53/2000 (poi confluita nel decreto legislativo n. 151/2001) rappresenta il vero "Big Bang" normativo. Per la prima volta, il congedo parentale viene configurato come un diritto individuale e non trasferibile di ciascun genitore. Anche se la madre non lavora, il padre lavoratore ha diritto al proprio congedo. Si passa anche nella nomenclatura da "astensione facoltativa" a "congedo parentale", termine che riflette la dignità del ruolo genitoriale oltre la mera biologia. Viene introdotto l'incentivo per i padri: se il padre fruisce di almeno 3 mesi di congedo, il limite complessivo della coppia sale da 10 a 11 mesi.

2.4. La flessibilità e il *Jobs Act* (2015)

Con il decreto legislativo n. 80/2015, il congedo diventa uno strumento moderno. Il limite per fruire del congedo passa da 8 a 12 anni del bambino e viene introdotta la frazionabilità oraria, ossia la possibilità di fruire del congedo a ore, permettendo al genitore di assentarsi solo per una parte della giornata lavorativa, facilitando la conciliazione quotidiana (ad esempio per l'inserimento all'asilo).

2.5. L'era dell'indennizzo maggiorato (2023-2025)

Prima della riforma del 2026, il legislatore ha lavorato sull'aspetto economico. Storicamente, il congedo era pagato solo al 30% della retribuzione (una cifra spesso insufficiente per le famiglie). Le Finanziarie 2023-2025 hanno introdotto

il primo e il secondo mese di congedo indennizzati all'80% (o 60% a regime), cercando di abbattere la barriera economica che impediva soprattutto ai padri (spesso con redditi più alti) di richiedere il permesso.

2.6. La finanziaria 2026: la maturità dell'istituto

Si arriva così all'attuale riforma che eleva il limite a 14 anni. Questo passaggio storico segna il riconoscimento che le esigenze di cura non sono correlate solo alla non autosufficienza del bambino piccolo, ma accompagnano la crescita del minore fino alla soglia dell'adolescenza. Questa evoluzione non è casuale, ma segue il dialogo con le Corti europee. La Corte di Giustizia UE ha più volte sanzionato i modelli che limitavano il congedo a periodi troppo brevi, definendo il congedo parentale non come un beneficio assistenziale, ma come un pilastro della cittadinanza europea. L'Italia del 2026, con i 14 anni, si pone al vertice di questo percorso di civilizzazione giuridica.

3. La direttiva (UE) 2019/1158 e il confronto con le altre normative europee

La direttiva (UE) 2019/1158 ha imposto standard minimi inderogabili, ma ha lasciato agli Stati membri ampia discrezionalità sulla durata massima e sul livello di indennizzo. La Finanziaria 2026 interviene proprio in questo spazio di manovra, spingendo l'Italia verso un modello di protezione prolungata del minore.

3.1. I pilastri della direttiva europea

La normativa comunitaria si fonda su tre requisiti chiave che l'Italia ha non solo recepito, ma ha esteso, ossia in primo luogo la individualità del diritto poiché il congedo non è più un pacchetto familiare trasferibile, ma un diritto del singolo genitore. La direttiva impone infatti che almeno 2 mesi non siano trasferibili all'altro genitore proprio per incentivare la partecipazione dei padri. In secondo luogo gli Stati devono garantire un'indennità che permetta di non rinunciare al congedo per motivi puramente economici. Ed infine deve essere previsto il diritto di richiedere modalità di lavoro agili o part-time al rientro dal congedo, ossia vi deve anche essere flessibilità del lavoro per garantire meglio la genitorialità. La direttiva (UE) 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, è stata recepita in Italia tramite il decreto legislativo n. 105/2022, che

ha rafforzato i congedi parentali, di paternità e i permessi per i prestatori di assistenza (*caregivers*), estendendo le tutele anche ai dipendenti pubblici e introducendo priorità per lo *smart working*.

3.2. Analisi comparativa: modelli a confronto

L'estensione italiana ai 14 anni rappresenta un'anomalia positiva nel panorama europeo, dove la media si attesta sugli 8-12 anni.

Il modello nordico (Svezia e Danimarca)

La Svezia resta il parametro di riferimento per l'indennizzo. Offre 480 giorni totali per coppia, di cui 390 pagati all'80% dello stipendio. Sebbene l'Italia arrivi ora ai 14 anni del figlio, la Svezia garantisce una copertura economica quasi totale per l'intero periodo, mentre in Italia, dopo i primi mesi indennizzati maggiormente dalla legge di bilancio, si scende drasticamente al 30% o a zero.

Il modello continentale (Germania)

In Germania, il congedo può durare fino a 3 anni per ogni figlio (estendibile fino agli 8 anni del bambino). L'indennità (*Elterngeld*) varia dal 65% al 100% dello stipendio per i primi 12-14 mesi. La riforma italiana del 2026 mutua dalla Germania l'idea che il congedo non sia solo un evento "*post-partum*", ma uno strumento di gestione del tempo famigliare sul lungo periodo, ma anche in questo caso con un indennizzo maggiore.

Il modello mediterraneo (Francia e Spagna)

La Spagna è stata pioniera nell'equiparare totalmente i congedi di paternità e maternità (16 settimane ciascuno al 100%), ma il congedo parentale successivo è spesso non retribuito. La Francia, invece, offre una forte protezione temporale, ma con indennità fisse (*PreParE*) piuttosto basse rispetto allo stipendio reale.

3.3. Il "vantaggio competitivo" della riforma 2026

L'Italia, con la finanziaria 2026, tenta di superare il "paradosso mediterraneo" (poca spesa, poca natalità) attraverso una strategia di estensione cronologica, in particolare con la copertura anche del periodo della pre-adolescenza. Mentre la

maggior parte dei Paesi UE interrompe le tutele tra gli 8 e i 12 anni, l'Italia riconosce che il supporto educativo e la gestione delle malattie, come visto sopra, richiedono flessibilità fino ai 14 anni. Tanto anche mediante la sincronizzazione con il ciclo scolastico atteso che il limite dei 14 anni coincide con la fine della scuola secondaria di primo grado, garantendo ai genitori una copertura legale per l'intero ciclo dell'obbligo iniziale.

3.4. La giurisprudenza comunitaria

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha più volte ribadito che il congedo parentale è un diritto sociale fondamentale. L'estensione italiana ai 14 anni mette al riparo lo Stato da potenziali procedure di infrazione e, anzi, pone le basi per una possibile nuova interpretazione del "minimo europeo", suggerendo che la cura non decada con l'autonomia motoria del bambino, ma prosegua fino alla piena maturità relazionale.

4. *Smart working*: dal diritto di priorità alla tutela fino ai 14 anni

La modifica del congedo parentale ha modificato di riflesso anche la normativa in tema di lavoro agile. La riforma del 2026 stabilizza un principio cardine: lo *smart working* non è più solo una misura emergenziale, ma uno strumento strutturale di conciliazione. Con l'innalzamento dell'età del figlio per i congedi a 14 anni, viene coordinata anche la disciplina sulla precedenza nell'accesso al lavoro agile di cui all'articolo 18 della legge n. 81/2017 e successive modificazioni. I datori di lavoro, nel settore pubblico e privato, che stipulano accordi di lavoro agile devono riconoscere priorità alle richieste formulate dai genitori con figli fino a 14 anni (o senza limiti di età in caso di figli con disabilità grave). Mentre durante la pandemia esisteva un diritto incondizionato, oggi la norma prevede una mera precedenza. Se l'azienda ha attive modalità di *smart working*, il genitore di un under-14 ha il diritto di essere scelto prima degli altri colleghi, a parità di mansioni.

5. Il trattamento previdenziale: i contributi figurativi

Uno dei timori principali legati all'estensione del congedo ai 14 anni riguarda l'impatto sulla futura pensione. La legge di bilancio 2026 chiarisce il regime dei contributi figurativi, ovvero quei contributi virtuali accreditati dall'Inps senza oneri per il lavoratore. L'articolo 35 del decreto legislativo n. 151/2001, come

modificato dalla Finanziaria 2026, prevede che per i periodi indennizzati dal 30% all'80% per i mesi in cui il genitore percepisce l'indennità economica, i contributi figurativi sono calcolati sull'intera retribuzione (e non solo sulla parte indennizzata). Questo garantisce che non vi siano periodi vuoti nel montante contributivo. Per i periodi non indennizzati, invece, fruiti tra i 6 e i 14 anni, che non danno diritto all'indennità economica, spetta comunque l'accredito figurativo. La riforma 2026 ha eliminato la penalizzazione che prevedeva contributi figurativi ridotti per i congedi fruiti oltre una certa età del bambino. Ora, l'accredito è parametrato alla retribuzione globale di fatto, assicurando che la scelta di assistere un figlio pre-adolescente (12-14 anni) non pesi sull'assegno pensionistico futuro.

6. Considerazioni conclusive

L'estensione ai 14 anni rappresenta un tentativo di normalizzare il congedo parentale non solo come strumento per la gestione dei neonati o comunque dei bambini molti piccoli, ma come supporto alla conciliazione vita-lavoro durante l'intero percorso scolastico dell'obbligo. Resta aperta la sfida dell'effettiva fruizione da parte dei padri: sebbene la legge offra ampi margini temporali, il gap culturale e salariale continua a rendere l'istituto a prevalente trazione materna. In altre parole resta ancora da superare la questione culturale: l'asimmetria salariale e i modelli sociali continuano a rendere il congedo prevalentemente materno. La vera sfida del prossimo decennio non sarà ampliare ulteriormente i limiti temporali, ma rendere effettivamente paritaria la fruizione. L'innalzamento della soglia anagrafica ai 14 anni operato dalla legge di bilancio 2026 non è un semplice aggiustamento numerico, ma un salto di paradigma. Riconoscere che la funzione di cura non esaurisce la sua spinta propulsiva con l'infanzia, ma accompagna il minore fino alla delicata soglia dell'adolescenza, significa finalmente allineare il diritto alla realtà sociologica delle famiglie moderne. Tuttavia, l'ampliamento del perimetro temporale, per quanto lodevole, rischia di rimanere una cattedrale nel deserto, se non supportato da due pilastri ancora fragili, ossia la sostenibilità economica e il *gender pay gap*. Nonostante l'indennizzo maggiorato nei primi mesi, il crollo della retribuzione al 30% (o a zero) per i periodi successivi continua a rendere il congedo un lusso che molte famiglie non possono permettersi, o che delegano sistematicamente al genitore con il reddito più basso (statisticamente la donna). Senza un livellamento degli indennizzi verso l'alto per l'intera durata, la scelta della cura rimarrà condizionata dalla necessità economica. L'esperienza nordica insegna che solo la quota di congedo non trasferibile e obbligatoria per il padre può scardinare lo stereotipo del *male breadwinner*. Finché il congedo re-

sterà una facoltà percepita come un intralcio alla produzione, la fruizione maschile sarà vista come un'eccezione eroica anziché come un normale esercizio di cittadinanza. In conclusione, la riforma 2026 dota l'ordinamento di uno strumento potente, ma sposta la responsabilità sul campo delle relazioni industriali e della cultura aziendale. La vera sfida dei prossimi anni non sarà più quanto tempo lo Stato concede ai genitori, ma come le aziende e la società sapranno metabolizzare questo tempo come un investimento sul capitale umano e non come un costo. Il diritto alla cura, oggi finalmente codificato fino alla pre-adolescenza, attende ora di diventare una pratica di libertà effettiva, equamente ripartita tra i generi.

L'affiancamento post-rientro delle lavoratrici in congedo (art. 1, comma 221)

di Martina Festa

Abstract – Il contributo, previa ricostruzione del quadro normativo della tutela della genitorialità nel sistema giuslavoristico italiano, analizza la disciplina della sostituzione dei lavoratori e delle lavoratrici in congedo (art. 4, d.lgs. n. 151/2001). Particolare attenzione è dedicata al comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 221, della legge n. 199/2025 (legge di bilancio 2026), che consente il prolungamento del rapporto con il lavoratore o la lavoratrice in sostituzione anche nella fase successiva al rientro della lavoratrice in congedo. La disposizione è esaminata nei suoi limiti applicativi e nelle sue implicazioni sistematiche, con specifico riguardo all'apposizione del termine finale del contratto ed al regime degli sgravi contributivi, nonché, in chiave critica, cogliendo sia i punti di forza che i profili di ambiguità interpretativa.

Abstract – This contribution, after reconstructing the regulatory framework governing the protection of parenthood in the Italian labour law system, analyses the rules regarding the replacement of employees on parental leave (Art. 4, Legislative Decree No. 151/2001). Particular attention is devoted to § 2-*bis*, introduced by Art. 1(221) of Act No. 199/2025 (2026 Budget Act), which allows for the continuation of the employment relationship with the replacement worker even after the employee's return from parental leave. The provision is examined in terms of its scope of application and its systemic implications, with specific regard to the setting of the contract's final deadline and the system of contributory relief, as well as from a critical perspective, recognizing both the strengths and the interpretative ambiguities.

Sommario: 1. La tutela della genitorialità nel sistema giuslavoristico italiano. – 2. La sostituzione delle lavoratrici e dei lavoratori in congedo. – 3. La novità della legge di bilancio 2026: l'affiancamento post-rientro della lavoratrice sostituita. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia.

1. La tutela della genitorialità nel sistema giuslavoristico italiano

L'evoluzione della tutela della genitorialità nel sistema giuslavoristico italiano rappresenta un percorso di profonda trasformazione dogmatica e sociale, che procede di pari passo con il mutamento del ruolo e della concezione della donna all'interno della società.

Se, originariamente, la tutela si concentrava principalmente sulla preservazione della funzione biologica e procreativa della donna ([1]), l'avvento della Costituzione, in particolare l'articolo 37 Cost. ([2]), ha determinato un significativo mutamento di paradigma. Il dettato costituzionale, difatti, ha sancito al primo comma che la lavoratrice ha gli stessi diritti e la stessa retribuzione, a parità di lavoro, del lavoratore e che le condizioni di lavoro della donna debbano consentire l'adempimento della sua «essenziale funzione familiare» ([3]), assicurando una speciale protezione sia alla madre che al bambino ([4]). Pertanto, la disposizione è finalizzata ad assicurare il principio della parità di trattamento e dignità del lavoro della donna rispetto a quello dell'uomo, rimuovendo gli ostacoli, presenti tanto nell'ambito lavorativo che nelle dinamiche familiari e sociali, che hanno storicamente limitato l'accesso paritario e la permanenza stabile delle donne nel mercato del lavoro ([5]).

La rottura degli schemi tradizionali di tutela della genitorialità ([6]), mediante l'attribuzione al padre lavoratore subordinato di prerogative autonome rispetto a

([1]) Il primo intervento normativo sul tema fu la legge Carcano, l. n. 242/1902. Si veda M. MORELLO, *La maternità al centro delle prime forme di tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici*, Working Paper di Olympus, 2012, n. 15; I. STOLZI, *La parità ineguale. Il lavoro delle donne in Italia fra storia e diritto*, in *Studi Storici*, 2019, n. 2.

([2]) Cfr. L. ANGELINI, *Art. 37, co. 2 e 3, Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2018, p. 153 ss.; I. MILIANTI, *Art. 37, co. 1, Cost.*, ivi, p. 53 ss.

([3]) L'impiego della nozione di "funzione familiare" della donna, peraltro qualificata come "essenziale", ha interrogato gli studiosi in ordine al significato da attribuirvi, nella specie con riguardo al rapporto di priorità tra le istanze familiari a quelle lavorative. Si può accedere alla chiave di lettura di tale espressione rinvenendola nel più ampio disegno costituzionale in cui si inserisce, volto al superamento della mera eguaglianza formale in favore della realizzazione di un'uguaglianza sostanziale, come sancito dall'art. 3 Cost. Così T. TREU, *Art. 37*, in T. TREU *ET AL.*, *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, 1979, p. 152.

([4]) Si veda G. PERA, *Le condizioni della donna lavoratrice*, in *FI*, 1967, n. 5, V, cc. 55-56.

([5]) T. TREU, *op. cit.*, p. 151.

([6]) Un primo intervento organico nel secondo dopoguerra si è avuto con la l. n. 860/1950 (*Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*) che, tra le varie misure, ha esteso il divieto di licenziamento della donna lavoratrice dall'inizio della gestazione fino al compimento del primo anno di età del bambino (art. 3, comma 1), poi seguìto dalla l. n. 1204/1971 (*Tutela delle lavoratrici madri*) che ha previsto l'astensione obbligatoria della gestante nei 2 mesi precedenti e nei 3 mesi successivi al parto (art. 4, comma 1; si veda F. GIAMPIETRO, *Tutela delle lavoratrici-madri e adozione speciale*, in *FI*, 1975, n. 6, V, cc. 85-86) e dalla l. n. 903/1977 (*Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di*

quelle riconosciute alla madre lavoratrice, è avvenuta mediante la legge n. 53/2000 ([7]), segnando il passaggio da un modello centrato sul sostegno al lavoro femminile, presuntivamente gravato da responsabilità di cura, al riconoscimento del lavoro di cura in sé ([8]), indipendentemente dal genere di chi lo svolge ([9]).
La disciplina organica della tutela della genitorialità è poi stata cristallizzata nel decreto legislativo n. 151/2001, il Testo Unico sulla maternità e paternità ([10]), che ha coordinato decenni di stratificazioni normative. Negli anni recenti, sotto la spinta del diritto eurounitario ([11]) e mediante una prospettiva di valorizzazione della paternità come strumento per la promozione delle pari opportunità ([12]), è intervenuto il decreto legislativo n. 105/2022 ([13]) con un'azione trasversale che

lavoro) che, per la prima volta, ha riconosciuto specifiche prerogative anche al padre lavoratore, sebbene ancora in via sussidiaria o derivata rispetto alla madre (art. 7, comma 1).

([7]) *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città.*

([8]) Tale evoluzione ha recepito le direttive comunitarie volte a favorire la conciliazione tra vita professionale e familiare, promuovendo una redistribuzione dei compiti di cura. Cfr. direttiva 96/34/CE del 3 giugno 1996.

([9]) D. GOTTARDI, *Le modifiche al testo unico maternità-paternità e la conciliazione tra vita famigliare e vita professionale. Ragionando di d.lgs. n. 80/2015 e dintorni*, in D. GOTTARDI (a cura di), *La conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Il rinnovato TU n. 151/2001 ai sensi del d.lgs. n. 80/2015*, Giappichelli, 2016, p. 3; M. MISCIONE, *I congedi di maternità, paternità e parentali*, in *LG*, 2006, n. 9.

([10]) Il TU è stato in seguito modificato dalla l. n. 92/2012, dalla l. n. 228/2012, dal d.lgs. n. 80/2015 e, di recente, dal d.lgs. n. 105/2022. Peraltro, la normativa emergenziale durante la pandemia Covid-19 aveva transitoriamente introdotto permessi e congedi ulteriori allo scopo di consentire alle famiglie di fronteggiare i periodi di lockdown. Sul tema si veda E. PASQUALETTO, *Le sospensioni dal lavoro per i lavoratori genitori nelle tre ondate di normativa emergenziale*, in *LG*, 2021, n. 8-9.

([11]) Si veda la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio. Cfr. C. ALESSI, O. BONARDI, L. CALAFÀ, M. D'ONGHIA, *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*, 2022, n. 1, I; M. CORTI, A. SARTORI, *Le nuove direttive europee sulle condizioni minime di lavoro, sull'agenzia europea del lavoro, sul worklife balance: si va delineando il pilastro europeo dei diritti sociali*, in *RIDL*, 2019, n. 4, III; E. DAGNINO, *Sull'attuazione della Direttiva UE 2019/1158: il nodo del "lavoro flessibile"*, in *LG*, 2023, n. 2.

([12]) E. CHIEREGATO, *Conciliazione vita-lavoro: la nuova Direttiva UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*, in *LG*, 2020, n. 2, p. 129.

([13]) L'ambizione perseguita dal d.lgs. n. 105/2022 non è soltanto limitata all'ambito strettamente lavoristico, ma va oltre, implicando «il ripensamento dei modelli sociali, […] la concezione della famiglia, in uno sforzo di redistribuzione delle funzioni al suo interno per la piena valorizzazione delle rispettive identità e aspirazioni esistenziali». Così A. TROJSI, *Sulla ricerca del giusto equilibrio di genere tra cura familiare e lavoro: finalità, contenuti e risorse del decreto legislativo n. 105/2022*, 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, p.

ha apportato modifiche in diversi ambiti a sostegno della maternità e paternità ([14]).
Parallelamente, fondamentale importanza hanno rivestito le pronunce della giurisprudenza costituzionale, consentendo di ampliare l'ambito di tutela, svincolando i diritti di cura dal mero dato biologico e ponendo quale fulcro di ogni intervento regolativo il superiore interesse del minore ([15]).
In tale solco si collocano le misure introdotte dalla legge di bilancio 2026 (legge n. 199/2025) «al fine di favorire la genitorialità, rafforzando le misure volte alla gestione flessibile del rapporto fra vita privata e lavoro, con l'obiettivo di preservare l'occupazione» ([16]).
Tra gli strumenti predisposti per bilanciare la tutela della genitorialità con le esigenze organizzative dell'impresa ([17]), figura la disciplina della sostituzione delle lavoratrici e dei lavoratori in congedo, che sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo della trattazione.

2. La sostituzione delle lavoratrici e dei lavoratori in congedo

L'articolo 4 del decreto legislativo n. 151/2001 prevede la possibilità per il datore di lavoro di assumere personale con contratto a tempo determinato, anche in

413. Secondo l'A., il d.lgs. n. 105/2022 «trascende la dimensione lavorativa per porsi uno scopo più ampio, di natura sociale, rivolto cioè ad incidere sull'organizzazione interna della vita familiare e sulla distribuzione di ruoli e carichi» (p. 412). Tuttavia, tale ambizioso obiettivo si scontra con la realtà, «molto più complessa, su cui, per incidere sul serio in un arco temporale ragionevole, bisogna agire anche con altri strumenti, per non esporsi inevitabilmente al fallimento e alla decrescita». Così V. FILÌ, *L'impatto del decreto n. 105/2022 sul contesto. Ottimismo della volontà, pessimismo dell'intelligenza e pragmatismo visionario*, ivi, p. 438.
([14]) In particolare, il d.lgs. n. 105/2022 ha introdotto il congedo di paternità obbligatorio di 10 giorni ed esteso il divieto di licenziamento già previsto per la madre lavoratrice (art. 54, d.lgs. n. 151/2001) al congedo di paternità obbligatorio ed al congedo di paternità alternativo, sino al compimento di un anno di età del bambino. Si veda F. MARINELLI, *Modifiche al d.lgs. n. 151/2001. I congedi di paternità obbligatorio e alternativo*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *op. cit.*, p. 483 ss.; N. DELEONARDIS, *Lavoro non subordinato e maternità. Considerazioni a margine del D.Lgs. n. 105/2022*, in *LG*, 2024, n. 2; L. TASCHINI, *La maternità delle libere professioniste dopo il D.Lgs. n. 105/2022*, ivi, 2023, n. 6.
([15]) In particolare, si veda C. cost. 21 luglio 2025, n. 115, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 151/2001 come inserito dall'art. 2, comma 1, lett. *c*, del d.lgs. n. 105/2022, nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile. Cfr. L. CALAFÀ, *Unioni civili, convivenze di fatto e modello lavoristico di tutela dei diritti dei genitori-lavoratori*, in *LG*, 2016, n. 11, p. 963.
([16]) Art. 1, comma 219.
([17]) La legge di bilancio 2026 è intervenuta sul d.lgs. n. 151/2001 apportando modifiche agli artt. 4 (art. 1, comma 221), 32, 33, 34, 36 (art. 1, comma 219) e 47 (art. 1, comma 220).

somministrazione ([18]), al fine di sostituire lavoratori o lavoratrici in astensione dal lavoro, qualora l'astensione avvenga sulla base di una delle disposizioni del TU *de quo*.
Tale periodo di affiancamento si rivela utile ad assicurare un proficuo trasferimento delle competenze, necessarie per lo svolgimento dei compiti che saranno affidati al sostituto ([19]). A tal fine, l'assunzione può avvenire anche con un anticipo fino ad un mese rispetto al periodo di inizio del congedo ([20]), salvo periodi superiori previsti dalla contrattazione collettiva ([21]).
Per le imprese con meno di 20 dipendenti, al fine di mitigare l'onere organizzativo ed economico, il legislatore ha stabilito uno sgravio contributivo del 50% qualora assumano personale in sostituzione. Se la sostituzione avviene mediante contratto di somministrazione, l'impresa utilizzatrice recupera dall'agenzia di somministrazione le somme corrispondenti allo sgravio da questa ottenuto ([22]).
Il beneficio è temporalmente limitato sino al compimento di un anno di età del figlio della lavoratrice o lavoratore in congedo, o per un anno dall'accoglienza del minore adottato o in affidamento ([23]).
Le medesime agevolazioni spettano anche alle aziende, senza alcun limite dimensionale, in cui operano le lavoratrici autonome aventi diritto all'indennità di maternità ([24]), per le quali è possibile procedere – in caso di maternità e comunque entro il primo anno di età del bambino o nel primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento – all'assunzione di personale a tempo determinato in sostituzione per un periodo massimo di 12 mesi ([25]).
Le principali modalità operative della disposizione sono state precisate e chiarite dalle circolari e messaggi dell'Inps ([26]) e, altresì, dagli interpelli rivolti al Ministero del lavoro.

([18]) Invero, la norma fa riferimento alla normativa che disciplinava il contratto di fornitura di lavoro temporaneo (l. n. 196/1977), poi abrogata dal d.lgs. n. 276/2003 e, in ultimo, dal capo IV del d.lgs. n. 81/2015 che disciplina il contratto di somministrazione.
([19]) E. MASSI, *Contratto a termine in sostituzione di lavoratore assente*, in *DPL*, 2019, n. 28, p. 1784.
([20]) D.lgs. n. 151/2001, art. 4, comma 2.
([21]) A titolo esemplificativo, si veda l'art. 92, comma 4, del CCNL Addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione impianti (in vigore dal 1° giugno 2024 al 31 maggio 2027): «L'assunzione a tempo determinato può essere anticipata *fino a tre mesi* sia nei casi di assenze dal lavoro programmate al fine di assicurare l'affiancamento della lavoratrice/lavoratore che si deve assentare sia rispetto al periodo di inizio dell'astensione obbligatoria ai sensi del D.Lgs.n.151/2001».
([22]) D.lgs. n. 151/2001, art. 4, comma 3.
([23]) D.lgs. n. 151/2001, art. 4, comma 4.
([24]) Si veda il capo XI del d.lgs. n. 151/2001.
([25]) D.lgs. n. 151/2001, art. 4, comma 5.
([26]) L'Inps ha richiamato e specificato i requisiti necessari per godere del beneficio contributivo mediante la circ. 10 luglio 2001, n. 136.

In particolare, l'Inps ha ritenuto ammissibile la sostituzione con una persona assunta con qualifica diversa rispetto al lavoratore in astensione, affermando che la sostituzione non implichi necessariamente l'equivalenza delle qualifiche tra sostituto e sostituito, avendo il datore di lavoro la libertà di organizzare la distribuzione del lavoro in base alle emergenti esigenze, connesse all'assenza del lavoratore in astensione e al temporaneo inserimento di un nuovo dipendente ([27]).
Analoghe ragioni hanno condotto la giurisprudenza a consentire la c.d. "sostituzione a cascata", ovvero la possibilità per il datore di attribuire al sostituto mansioni diverse rispetto al lavoratore sostituito, affidando le mansioni di quest'ultimo ad altro dipendente, anche di livello inferiore, fermo restando l'ancoraggio del contratto a tempo determinato del sostituto all'assenza del lavoratore in astensione ([28]). Inoltre, il beneficio contributivo può estendersi anche all'ipotesi di sostituzione di un lavoratore a tempo pieno con un lavoratore a tempo parziale ([29]).
Resta ferma, in ogni caso, l'equivalenza oraria delle prestazioni. Difatti, sul punto, l'Inps ha affermato che lo sgravio contributivo può trovare applicazione nei soli casi in cui la somma dell'orario lavorativo dei soggetti assunti in sostituzione sia pari o comunque non superiore a quello del sostituito: in caso di superamento, il beneficio non può essere riconosciuto, neanche in misura parziale ([30]).
La giurisprudenza ha stabilito che la stipulazione del contratto a termine con il sostituto possa avvenire non solo mediante l'apposizione di un termine finale fisso, ma anche con un termine mobile *per relationem*, riferito all'effettivo rientro in servizio della lavoratrice o del lavoratore sostituito ([31]). Peraltro, la Cassazione

([27]) Cfr. mess. Inps 31 maggio 2001, n. 93.
([28]) Cass. 27 settembre 2018, n. 23352: «il lavoratore assunto a termine per ragioni sostitutive di lavoratore assente non deve essere necessariamente destinato alle medesime mansioni o allo stesso posto del lavoratore assente, atteso che la sostituzione ipotizzata dalla norma va intesa nel senso più confacente alle esigenze dell'impresa; pertanto, non può essere disconosciuta all'imprenditore – nell'esercizio del potere di autorganizzazione – la facoltà di disporre (in conseguenza dell'assenza di un dipendente) l'utilizzazione del personale, incluso il lavoratore a termine, mediante i più opportuni spostamenti interni, con conseguente realizzazione di un insieme di sostituzioni successive per scorrimento a catena, sempre che vi sia una correlazione tra assenza ed assunzione a termine, nel senso che la seconda deve essere realmente determinata dalla necessità creatasi nell'azienda per effetto della prima». Si veda anche Cass. ord. 31 agosto 2017, n. 20647; Cass. 19 marzo 2013, n. 6787.
([29]) Int. Min. lav. 12 aprile 2005, prot. n. 391.
([30]) Mess. Inps 14 febbraio 2001, n. 28.
([31]) Cfr. Cass. 7 agosto 2003, n. 11921, che ha specificato, inoltre, che «L'indicazione di un termine fisso finale in aggiunta al termine mobile collegato al rientro del lavoratore sostituito non costituisce di per sé una causa di illegittimità dell'apposizione del termine, né è manifestazione, di per sé, di un intento elusivo, da parte del datore di lavoro, dei vincoli posti dalla legge, dovendo

ha consentito anche la fissazione di un termine con data successiva alla scadenza del periodo di assenza obbligatoria, non essendovi alcun obbligo per il datore di protrarre il rapporto a termine fino all'effettivo rientro del lavoratore sostituito ([32]).
È stata considerata legittima la prosecuzione del rapporto, altresì, in occasione del mutamento del titolo dell'assenza del sostituito, qualora anche per la nuova causale sia consentita la stipulazione del contratto a termine ([33]).

3. La novità della legge di bilancio 2026: l'affiancamento post-rientro della lavoratrice sostituita

La legge n. 199/2025 ha introdotto il comma 2-*bis* all'interno dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 151/2001, disciplinando la possibilità di prolungare il contratto di lavoro a tempo determinato del lavoratore o della lavoratrice in sostituzione per un ulteriore periodo di affiancamento, successivo al rientro in servizio della lavoratrice sostituita.
È frequente, difatti, che nell'arco di tale periodo la lavoratrice non assicuri la continuità della prestazione lavorativa, tendendo ad assentarsi, ad esempio, a causa del passaggio dal congedo di maternità ad altre tipologie, come quello parentale o per malattia del figlio, o fruisca delle ore previste per l'allattamento ([34]).
Sebbene la lavoratrice sostituita rientri in servizio, il periodo di affiancamento del sostituto resta comunque ancorato alla causale sostitutiva ([35]), dovendo sia rispettare il limite temporale del primo anno di età del bambino ([36]), nonché tener conto del limite di 24 mesi di durata complessiva dei rapporti a tempo determinato e somministrazione a termine tra il medesimo datore e lavoratore, pena la trasformazione in rapporto a tempo indeterminato ([37]). Inoltre, giacché il prolungamento del contratto avviene mediante l'istituto della proroga, essa non può essere applicata più di quattro volte durante l'arco temporale dei 24 mesi complessivi ([38]).

---

il suddetto intento elusivo essere provato, caso per caso, dal lavoratore». Più recente, si veda Cass. 26 luglio 2018, n. 19860.
([32]) Cass. 20 gennaio 2004, n. 835.
([33]) Cass. n. 19860/2018, cit.
([34]) E. MASSI, *Contratto a termine in sostituzione per maternità: nuove regole e sgravi contributivi*, in *www.ipsoa.it*, 9 gennaio 2026.
([35]) R. CAMERA, *Contratto a termine per sostituzione maternità: come si applica in azienda*, in *www.ipsoa.it*, 27 gennaio 2026.
([36]) Come espressamente previsto dal d.lgs. n. 151/2001, art. 4, comma 2-*bis*.
([37]) Cfr. d.lgs. n. 81/2015, art. 19, comma 2.
([38]) Anche in questo caso la violazione comporta la trasformazione del rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato. Cfr. d.lgs. n. 81/2015, art. 21.

Prima dell'intervento della novella legislativa, in caso di rientro della lavoratrice sostituita vi era l'immediata cessazione dello sgravio contributivo. Invero, il Ministero del lavoro aveva precisato ([39]) che lo sgravio contributivo non potesse estendersi a motivi diversi dal congedo per maternità, paternità e parentale, poiché l'articolo 4 del decreto legislativo n. 151/2001 circoscriveva detto beneficio ai soli casi di sostituzione di lavoratrici e lavoratori in congedo; pertanto, in presenza di una casistica compiutamente delineata dal legislatore, non erano ravvisabili margini interpretativi per poter procedere ad un'estensione dell'applicazione di tale beneficio ([40]).
Di conseguenza, anche se al termine del periodo di astensione obbligatoria le lavoratrici o i lavoratori in congedo non facevano rientro al lavoro (ad esempio, fruendo delle ferie maturate durante il periodo di assenza) ed il rapporto di lavoro proseguiva con il sostituto, il beneficio non poteva essere riconosciuto nell'arco di tale periodo.
In tale contesto si inserisce l'intervento del legislatore del 2026, con la finalità di garantire la continuità dello sgravio contributivo anche nella fase di affiancamento successiva al rientro ([41]), evitando che la perdita del beneficio possa disincentivare i datori di lavoro, come accadeva in precedenza, dal mantenere in organico i sostituti per il periodo di affiancamento post-rientro.

4. Considerazioni conclusive

L'intervento della legge di bilancio 2026 sulla disciplina della sostituzione presenta alcuni profili critici in ordine alla formulazione letterale del nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 4, decreto legislativo n. 151/2001.
Anzitutto, il riferimento testuale alla sola "lavoratrice sostituita", solleva dubbi interpretativi suscettibili, ove letti in chiave restrittiva, di determinare una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei padri lavoratori che rientrano dal congedo di paternità o parentale, in contrasto con il dichiarato obiettivo di promozione della parità di genere perseguito dal legislatore ([42]). Un'interpretazione costituzionalmente orientata impone di estendere l'ambito applicativo della norma a tutti i genitori sostituiti, indipendentemente dal genere, coerentemente con l'evoluzione del quadro normativo ([43]) che ha progressivamente su-

([39]) Int. Min. lav. 1° settembre 2008, n. 36.
([40]) *Ibidem*.
([41]) Tale finalità è espressa in SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Legge di bilancio 2026. Legge 30 dicembre 2025, n. 199. Volume I. Articolo 1, commi 1-282*, Dossier 6 febbraio 2026, p. 372.
([42]) Ivi, p. 308.
([43]) Si veda *supra*, § 1.

perato l'originaria configurazione del congedo parentale quale prerogativa prevalentemente materna, riconoscendolo, invece, in termini paritari a entrambi i genitori ([44]).

Difatti, la piena attuazione del principio della parità tra uomini e donne nel lavoro richiederebbe, oltre che il miglioramento dell'accesso alle misure per tutte le lavoratrici ed i lavoratori con responsabilità familiari, soprattutto la promozione del loro esercizio anche da parte degli uomini, quale condizione imprescindibile per un reale riequilibrio dei ruoli di cura ([45]).

La medesima criticità emerge con riferimento ai casi di adozione e affidamento, non espressamente contemplati dal nuovo comma 2-*bis*, il quale, come limite temporale, fa riferimento al solo «primo anno di età del bambino». Tuttavia, da una lettura sistematica dell'articolo 4 TU, in particolare del quarto comma che disciplina la durata dello sgravio, può ricavarsi che il periodo di riferimento ricomprenda anche l'ipotesi del primo anno dall'ingresso del minore in famiglia, stante l'equiparazione tra filiazione naturale e adottiva ([46]) e la necessità di tutela del primario interesse del minore ([47]).

Ne discende, pertanto, che l'efficacia della misura dipenderà dalla capacità dell'interprete di superare le ambiguità lessicali, assicurando un'applicazione coerente con i principi di eguaglianza sostanziale e non discriminazione.

La norma novellata appare volta a superare i limiti della tradizionale logica della sostituzione quale mera copertura di un posto vacante, divenendo uno strumento di *re-onboarding* ([48]), volto a garantire una ripresa graduale dell'attività della lavoratrice ritornata in servizio dopo un lungo periodo di assenza, soddisfacendo, al contempo, sia le esigenze della stessa che quelle dell'azienda.

([44]) Cfr. L. CALAFÀ, *Congedo parentale e cura del minore. Limiti funzionali al diritto potestativo del padre*, in *RIDL*, 2009, n. 2, II; R. NUNIN, *Congedi parentali e tutela dei diritti del padre lavoratore: novità normative ed orientamenti della giurisprudenza*, in *LG*, 2001, n. 11; T. VETTOR, *Congedo di maternità, di paternità e parentale tra orientamenti giurisprudenziali e recenti novità legislative*, in *ADL*, 2013, n. 3, II, p. 727.

([45]) E. CHIEREGATO, *op. cit.*, p. 128.

([46]) Si veda la l. n. 219/2012 e successive modificazioni, nella quale all'art. 1, comma 11, viene sancito emblematicamente: «Nel codice civile, le parole: "figli legittimi" e "figli naturali", ovunque ricorrono, sono sostituite dalla seguente: "figli"». Cfr. A. BUSACCA, *Semplicemente "figli". Brevi note sulla rilevanza giuridica della filiazione naturale: dalle discriminazioni all'unicità dello status filiationis*, in *Humanities*, 2013, n. 2.

([47]) Da ultimo cfr. C. cost. 28 marzo 2022, n. 79, la quale ha ribadito che «Il focus del diritto vivente e della giurisprudenza di questa Corte si è, dunque, concentrato sul primario interesse del minore, principio che è riconducibile agli artt. 2, 30 (sentenze n. 102 del 2020 e n. 11 del 1981) e 31 Cost. (sentenze n. 102 del 2020, n. 272, n. 76 e n. 17 del 2017, n. 205 del 2015, n. 239 del 2014) e che viene proclamato anche da molteplici fonti internazionali, indirettamente o direttamente vincolanti il nostro ordinamento […] nonché da fonti europee […], come rispettivamente interpretate dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo».

([48]) B. GARBELLI, *Contratto sostitutivo dei genitori: affiancamento dopo il rientro in servizio*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio 2026, p. 24.

Analogamente a quanto avviene nella fase antecedente l'assenza della lavoratrice, in cui l'affiancamento tra sostituto e sostituito consente il trasferimento delle competenze necessarie alla continuità dell'attività lavorativa, l'affiancamento nella fase di rientro si configura quale strumento funzionale alla riduzione del rischio di inefficienze dovute alla discontinuità lavorativa.
Tale meccanismo risponde, altresì, all'esigenza di prevenire il fenomeno della "segregazione occupazionale" ([49]), cui le donne sono di frequente vittima a seguito dell'interruzione dell'attività lavorativa dovuta alla gravidanza. La presenza del sostituto agevola il processo di riappropriazione delle originarie mansioni da parte della lavoratrice, nonché l'aggiornamento sui mutamenti intervenuti nel contesto aziendale.
Occorre rilevare come l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro non sia stato accompagnato da un corrispondente riequilibrio nella distribuzione dei carichi familiari ([50]), i quali continuano in larga misura a gravare sulle donne, costringendole ad un "doppio ruolo" difficilmente conciliabile con l'attività lavorativa ([51]): il lavoro extradomestico femminile permane in una posizione ancillare a quello di cura ([52]) e complementare rispetto a quello maschile, riflettendo la perdurante influenza del modello culturale di matrice patriarcale.
Il lavoro non dovrebbe porsi quale fattore ostativo alla formazione della famiglia, né, specularmente, la genitorialità dovrebbe tradursi in un elemento di penalizzazione occupazionale ([53]), fenomeno che continua a incidere in misura prevalente sulle lavoratrici madri ([54]).
In tale contesto, la disciplina novellata si pone nell'ottica di favorire una più effettiva conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, attraverso la valorizzazione di strumenti organizzativi idonei a garantire un rientro graduale della lavoratrice dopo periodi di assenza connessi alla genitorialità, riducendo, al contempo, il rischio di ricadute pregiudizievoli sul piano professionale.

([49]) Sul tema, si veda G.M. CAVALETTO, M. OLAGNERO, *Lavoro è potere? Segregazione occupazionale e leadership femminile*, in *GI*, 2015, n. 10; L. ROSTI, *La segregazione occupazionale in Italia. Questioni di genere, questioni di politica*, Carocci, 2006; R. RIZZA, L. CATTANI, G.A. GIULIANI, R. PARACIANI, *Non è un lavoro per madri. Perché in Italia la maternità resta un ostacolo al lavoro*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2025.
([50]) M.L. VALLAURI, A. TONARELLI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 183.
([51]) M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità: la legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Il Mulino, 1979, p. 218.
([52]) D. GOTTARDI, *op. cit.*, p. 3.
([53]) M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 837.
([54]) Cfr. C. FREGUJA, M.C. ROMANO, L.L. SABBADINI (a cura di), *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*, Rapporto Cnel-Istat, 2025.

5. Bibliografia

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

ANGELINI L. (2018), *Art. 37, co. 2 e 3, Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam

BALLESTRERO M.V. (1979), *Dalla tutela alla parità: la legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Il Mulino

BUSACCA A. (2013), *Semplicemente "figli". Brevi note sulla rilevanza giuridica della filiazione naturale: dalle discriminazioni all'unicità dello status filiationis*, in *Humanities*, n. 2, pp. 1-20

CALAFÀ L. (2009), *Congedo parentale e cura del minore. Limiti funzionali al diritto potestativo del padre*, in *RIDL*, n. 2, II, pp. 277-280

CALAFÀ L. (2016), *Unioni civili, convivenze di fatto e modello lavoristico di tutela dei diritti dei genitori-lavoratori*, in *LG*, n. 11, pp. 962-966

CAMERA R. (2026), *Contratto a termine per sostituzione maternità: come si applica in azienda*, in *www.ipsoa.it*, 27 gennaio

CAVALETTO G.M., OLAGNERO M. (2015), *Lavoro è potere? Segregazione occupazionale e leadership femminile*, in *GI*, n. 10, pp. 2248-2256

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

CORTI M., SARTORI A. (2019), *Le nuove direttive europee sulle condizioni minime di lavoro, sull'agenzia europea del lavoro, sul worklife balance: si va delineando il pilastro europeo dei diritti sociali*, in *RIDL*, n. 4, III, pp. 201-206

DAGNINO E. (2023), *Sull'attuazione della Direttiva UE 2019/1158: il nodo del "lavoro flessibile"*, in *LG*, n. 2, pp. 140-150

DELEONARDIS N. (2024), *Lavoro non subordinato e maternità. Considerazioni a margine del D.Lgs. n. 105/2022*, in *LG*, n. 2, pp. 122-132

FILÌ V. (2023), *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

FREGUJA C., ROMANO M.C., SABBADINI L.L. (a cura di) (2025), *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*, Rapporto Cnel-Istat

GARBELLI B. (2026), *Contratto sostitutivo dei genitori: affiancamento dopo il rientro in servizio*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio, p. 24

GIAMPIETRO F. (1975), *Tutela delle lavoratrici-madri e adozione speciale*, in *FI*, n. 6, V, cc. 85-98

GOTTARDI D. (2016), *Le modifiche al testo unico maternità-paternità e la conciliazione tra vita famigliare e vita professionale. Ragionando di d.lgs. n. 80/2015 e dintorni*, in D. GOTTARDI (a cura di), *La conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Il rinnovato TU n. 151/2001 ai sensi del d.lgs. n. 80/2015*, Giappichelli

MARINELLI F. (2023), *Modifiche al d.lgs. n. 151/2001. I congedi di paternità obbligatorio e alternativo*, 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

MASSI E. (2019), *Contratto a termine in sostituzione di lavoratore assente*, in *DPL*, n. 28, pp. 1783-1786

MASSI E. (2026), *Contratto a termine in sostituzione per maternità: nuove regole e sgravi contributivi*, in *www.ipsoa.it*, 9 gennaio

MILIANTI I. (2018), *Art. 37, co. 1, Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam

MISCIONE M. (2006), *I congedi di maternità, paternità e parentali*, in *LG*, n. 9, pp. 837-847

MORELLO M. (2012), *La maternità al centro delle prime forme di tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici*, Working Paper di Olympus, n. 15

NUNIN R. (2001), *Congedi parentali e tutela dei diritti del padre lavoratore: novità normative ed orientamenti della giurisprudenza*, in *LG*, n. 11, pp. 1055-1057

PASQUALETTO E. (2021), *Le sospensioni dal lavoro per i lavoratori genitori nelle tre ondate di normativa emergenziale*, in *LG*, n. 8-9, pp. 785-797

PERA G. (1967), *Le condizioni della donna lavoratrice*, in *FI*, n. 5, V, cc. 55-68

RIZZA R., CATTANI L., GIULIANI G.A., PARACIANI R. (2025), *Non è un lavoro per madri. Perché in Italia la maternità resta un ostacolo al lavoro*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli

ROSTI L. (2006), *La segregazione occupazionale in Italia. Questioni di genere, questioni di politica*, Carocci

SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI (2026), *Legge di bilancio 2026. Legge 30 dicembre 2025, n. 199. Volume I. Articolo 1, commi 1-282*, Dossier 6 febbraio

STOLZI I. (2019), *La parità ineguale. Il lavoro delle donne in Italia fra storia e diritto*, in *Studi Storici*, n. 2, pp. 253-287

TASCHINI L. (2023), *La maternità delle libere professioniste dopo il D.Lgs. n. 105/2022*, in *LG*, n. 6, pp. 553-566

TREU T. (1979), *Art. 37*, in T. TREU, M. NAPOLI, M. OFFEDDU, M. PERSIANI, G. GIUGNI, U. ROMAGNOLI, *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli

TROJSI A. (2023), *Sulla ricerca del giusto equilibrio di genere tra cura familiare e lavoro: finalità, contenuti e risorse del decreto legislativo n. 105/2022*, 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

VALLAURI M.L., TONARELLI A. (2019), *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *LD*, n. 1, pp. 173-196

VETTOR T. (2013), *Congedo di maternità, di paternità e parentale tra orientamenti giurisprudenziali e recenti novità legislative*, in *ADL*, n. 3, II, pp. 717-736

Fondo pari opportunità per interventi a favore delle donne vittime di violenza (art. 1, commi 229-232)

di Caterina Mazzanti

Abstract – Il contributo analizza l'art. 1, commi 229-232, della legge finanziaria 2026, sul rafforzamento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità in favore delle donne vittime di violenza. La disposizione in esame prevede l'incremento delle risorse destinate ai centri antiviolenza e alle case-rifugio, nonché l'istituzione di un fondo per l'accesso a prestazioni e agevolazioni normalmente subordinate al requisito dell'ISEE. L'analisi critica la scelta, compiuta dal legislatore, di limitare la propria attenzione alla dimensione finanziaria delle tutele, trascurando, invece, quella sostanziale e sistematica, stante l'assenza di un disegno organico e programmatico delle misure oggetto di intervento. Al riguardo, il contributo si interroga sulla necessità di un'interazione tra politiche sociali e politiche del lavoro, alla luce del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

Abstract – The article analyses Art. 1, §§ 229-232, of the 2026 Budget Act, concerning the strengthening of the Fund for policies related to rights and equal opportunities in support of women victims of violence. The provision provides for an increase in the financial resources allocated to anti-violence centres and shelters, as well as the establishment of a fund aimed at temporarily neutralising the ISEE requirement for access to benefits and social support measures. The analysis critically highlights the legislator's choice to focus primarily on the financial dimension of protection, while overlooking its substantive and systemic aspects, given the absence of a comprehensive and programmatic framework for the measures introduced. In this regard, the article reflects on the need for stronger interaction between social policies and labour policies, in light of the constitutional principle of substantive equality enshrined in Art. 3, second paragraph, of the Constitution.

Sommario: 1. La legge finanziaria come sede di politica antiviolenza. – 2. Struttura dell'intervento e tecnica normativa. – 3. Profili costituzionali. – 4. Autonomia economica e inclusione lavorativa. – 5. Dalla logica del finanziamento alla costruzione di un sistema integrato. – 6. Bibliografia.

1. La legge finanziaria come sede di politica antiviolenza

L'articolo 1, commi 229-232, della legge finanziaria 2026 interviene sul sistema di sostegno alle donne vittime di violenza attraverso l'aumento delle dotazioni finanziarie preesistenti e l'istituzione di un nuovo fondo, con un rinvio a successivi provvedimenti attuativi per la loro concreta operatività.
Il comma 229 della citata disposizione prevede, infatti, un incremento della dotazione del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'articolo 19, comma 3, del decreto-legge n. 223/2006) per il triennio 2026-2028, in continuità con gli interventi emergenziali adottati negli anni precedenti. In particolare, il successivo comma 230 dispone un aumento del medesimo Fondo per gli anni 2026 e 2027, destinando le nuove risorse in parti uguali al rafforzamento delle attività dei centri antiviolenza e al potenziamento delle case-rifugio, secondo il modello di attuazione multilivello in cui lo Stato finanzia e le Regioni programmano ed erogano, come previsto dall'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 93/2013 (cui rinvia la norma in esame).
Accanto a tale intervento di rafforzamento dell'infrastruttura territoriale, il comma 231 istituisce, poi, un autonomo fondo, con dotazione per il biennio 2026-2027, destinato a consentire alle donne vittime di violenza di accedere, per i primi 12 mesi successivi alla presa in carico, a servizi e agevolazioni normalmente subordinati alla presentazione dell'ISEE. La norma interviene non tanto sull'offerta di nuovi servizi, quanto sulla rimozione temporanea di un ostacolo amministrativo ed economico all'accesso alle prestazioni, nella consapevolezza che la condizione reddituale "formale" può non riflettere la disponibilità "sostanziale" delle risorse a disposizione, specialmente in situazioni di violenza domestica ed economica. A tal fine, il comma 232 demanda a un decreto ministeriale la definizione dei criteri e delle modalità attuative di questa misura.
Il complesso normativo in esame si articola così su tre piani: l'incremento delle risorse generali, il rafforzamento mirato dei centri antiviolenza e delle case-rifugio e l'introduzione di uno strumento di facilitazione economico-amministrativa per le donne prese in carico. Tuttavia, proprio questa struttura mette in luce la tensione che attraversa l'intervento stesso, poiché a fronte di un consolidamento finanziario del sistema, la disciplina resta prevalentemente ancorata alla dimensione allocativa delle risorse entro un orizzonte temporale circoscritto. Manca,

in altri termini, un disegno normativo organico e stabile delle tutele, scelta che si pone nel solco di una prassi, oramai consolidata, di definire le politiche di contrasto alla violenza di genere attraverso lo strumento della legge di bilancio.
Questa scelta è tutt'altro che neutra, posto che la legge finanziaria, per sua natura, è lo strumento legislativo per eccellenza di allocazione delle risorse e di definizione degli equilibri macroeconomici, ma negli ultimi anni ha assunto anche un ruolo chiave negli interventi settoriali di politica sociale ([1]), con il risultato di una progressiva "finanziarizzazione" delle politiche di genere, a causa della quale la stabilità della tutela viene fatta dipendere dalla continuità della copertura di bilancio, più che da un disegno normativo organico. Così, nell'attuale prospettiva legislativa la dimensione finanziaria precede, se non addirittura surroga, quella sistematica.
La prima questione critica riguarda, allora, la tensione tra la strutturalità del fenomeno della violenza di genere e il carattere annuale, o comunque periodicamente rinegoziato, dello stanziamento per contrastarla. Tuttavia, se si considera che la violenza contro le donne costituisce ancora oggi un fenomeno profondamente radicato nel tessuto sociale e non un'emergenza circoscritta o contingente, appare evidente come l'azione pubblica non possa limitarsi a interventi sporadici o a ciclici rifinanziamenti disposti in sede di legge di bilancio. Una politica di contrasto realmente efficace richiede, al contrario, un disegno stabile e coerente, capace di andare oltre la mera allocazione di risorse e di tradursi in un sistema solido di misure tra loro coordinate. Ciò implica non soltanto la continuità del sostegno finanziario ai servizi di protezione, ma anche la definizione di un quadro normativo sistematico, idoneo a integrare le diverse dimensioni della tutela sociale, lavorativa ed economica e a garantire uniformità ed effettività degli interventi nel tempo. Solo in questa prospettiva è possibile superare una logica emergenziale e costruire una risposta adeguata alla natura strutturale del fenomeno della violenza di genere.

2. Struttura dell'intervento e tecnica normativa

Come detto, l'architettura delineata dai commi 229-232 si caratterizza per una politica normativa che privilegia l'intervento sulla leva finanziaria rispetto alla ridefinizione del quadro sostanziale di tutela. L'intero impianto ruota attorno all'incremento di dotazioni esistenti e all'istituzione di un fondo ulteriore, senza che venga contestualmente riformulata in modo organico la disciplina dei percorsi di protezione e accompagnamento delle donne vittime di violenza.

([1]) L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, n. 1.

Il legislatore sceglie di intervenire su strumenti già presenti nell'ordinamento, in particolare sul Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, rafforzandone la dotazione e indirizzandone una parte a finalità specifiche. La tecnica adottata non introduce nuovi diritti né definisce livelli essenziali di prestazione, ma si colloca nella dimensione della programmazione finanziaria, lasciando inalterato l'impianto regolatorio preesistente, con l'effetto di un consolidamento "quantitativo" piuttosto che "qualitativo" del sistema.
Questa impostazione si riflette anche nella scelta di destinare risorse in modo vincolato ai centri antiviolenza e alle case-rifugio, individuati quali snodi essenziali della rete protettiva territoriale. Il rinvio ai meccanismi di riparto già previsti dalla normativa precedente conferma un modello multilivello, nel quale lo Stato esercita una funzione di indirizzo attraverso il finanziamento, mentre l'attuazione concreta è rimessa alle Regioni. Tuttavia, l'assenza di un'esplicita determinazione di standard minimi uniformi accentua la dipendenza dell'effettività della tutela dalla capacità organizzativa dei singoli territori, con il rischio di consolidare disomogeneità già note ([2]).
Particolarmente significativa, sotto il profilo della tecnica normativa, è l'istituzione del fondo volto a neutralizzare temporaneamente il requisito dell'ISEE per l'accesso a servizi e agevolazioni. La misura non crea nuove prestazioni, ma incide sulle condizioni di accesso a quelle esistenti, sospendendo per 12 mesi un parametro amministrativo che, in contesti di violenza domestica ed economica, può risultare distorsivo. Si tratta di un intervento che agisce sul versante procedurale e redistributivo, riconoscendo implicitamente che la fotografia reddituale offerta dall'ISEE non sempre riflette l'effettiva autonomia della persona. Anche in questo caso, tuttavia, l'operatività concreta è subordinata a un decreto ministeriale, cui è affidata la definizione dei criteri attuativi.
Nel complesso, emerge una tecnica normativa che combina tre elementi, l'incremento delle risorse, il vincolo di destinazione e il rinvio a successivi atti attuativi. Tale combinazione rafforza il sistema sotto il profilo finanziario, ma ne lascia in larga misura inalterata la struttura sostanziale. Il legislatore sembra presupporre che l'effettività della tutela dipenda fondamentalmente dalla quantità delle risorse disponibili, più che dalla ridefinizione dei rapporti tra protezione della persona e sua autonomia economica.
Questa impostazione solleva un interrogativo di fondo e, cioè, se il Fondo opera come mero strumento di sostegno redistributivo, volto a garantire la continuità dei servizi esistenti, oppure costituisca la base per una trasformazione strutturale del modello di intervento. Tuttavia, l'assenza di una disciplina che coordini

([2]) Come si evince dall'attività di monitoraggio condotta nell'ambito del Progetto ViVa (*Analisi e Valutazione degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*), che nasce dalla collaborazione tra CNR-IRPPS e Dipartimento per le pari opportunità.

espressamente le misure finanziarie con le politiche del lavoro e dell'inclusione sociale induce a ritenere che l'intervento si collochi ancora prevalentemente nel primo paradigma.
La tecnica prescelta, in definitiva, evidenzia un conflitto tra l'intento di rafforzare la rete di protezione e la permanenza di un impianto frammentato, nel quale la dimensione finanziaria assume un ruolo centrale ma certamente non risolutivo. È in questa tensione che si gioca la capacità dell'intervento di tradursi in effettiva eguaglianza sostanziale, piuttosto che limitarsi a un incremento di risorse transitorio.

3. Profili costituzionali

L'intervento delineato dai commi 229-232 deve, quindi, essere contestualizzato nel quadro costituzionale e multilivello entro cui si colloca la tutela delle donne vittime di violenza. La violenza di genere, come noto, costituisce una delle manifestazioni più evidenti di diseguaglianza sostanziale, radicata in dinamiche economiche, culturali e relazionali, oltre che costituire un fenomeno penalmente rilevante ([3]). In questa prospettiva, il rafforzamento del Fondo pari opportunità assume un significato che va ben oltre la dimensione meramente finanziaria, intrecciandosi con i principi fondamentali dell'ordinamento.
In primo luogo, il riferimento imprescindibile è l'articolo 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Le misure di sostegno finanziario ai centri antiviolenza, alle case-rifugio e ai percorsi di protezione possono essere lette, dunque, come strumenti di attuazione dell'eguaglianza sostanziale.
Tuttavia, proprio il parametro costituzionale consente di formulare una prima riflessione critica. L'eguaglianza sostanziale non si esaurisce nell'erogazione di risorse o nella predisposizione di servizi, implicando la costruzione di un sistema capace di incidere sulle cause strutturali della vulnerabilità ([4]). Se l'intervento si

([3]) Rispetto al quale cfr. M. GUERRA, *La violenza di genere: l'attuale sistema di tutela penale alla luce dei più recenti interventi legislativi*, in *Cass. Pen.*, 2015, n. 6, p. 2117; A. MERLI, *Violenza di genere e femminicidio*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, n. 1, p. 431. Sul problema dell'efficacia dell'impiego del diritto penale si veda O. DI GIOVINE, *I recenti interventi legislativi in materia di violenza contro le donne (perché il "dilemma del femminismo" è anche il "dilemma del diritto penale")*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 1.
([4]) V. FILÌ, *«Mind the gap!». La professionalità per l'occupabilità in una prospettiva di genere*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT University Press, 2024, p. 425 ss.

limita a rafforzare la rete di protezione senza integrare stabilmente le politiche del lavoro e dell'inclusione socio-economica ([5]), il rischio è che la tutela resti confinata alla sola dimensione assistenziale. In tal caso, l'azione pubblica appare orientata più a contenere gli effetti della violenza, che a trasformare le condizioni che la rendono possibile.

Un secondo profilo riguarda il riparto di competenze tra Stato e Regioni ([6]). Le politiche di contrasto alla violenza di genere coinvolgono ambiti quali i servizi sociali, l'assistenza, la tutela della salute, le politiche abitative che ricadono in larga parte nella sfera della competenza regionale, sebbene entro il programma delineato dallo Stato. In questo senso, il Fondo nazionale opera come strumento di indirizzo finanziario, consentendo allo Stato di orientare le politiche territoriali attraverso la destinazione vincolata delle risorse. Tale modello, se da un lato favorisce un coordinamento minimo, dall'altro lascia ampi margini di discrezionalità nell'attuazione concreta, con la conseguenza che l'effettività della tutela può variare sensibilmente tra territori.

In assenza di una chiara definizione di livelli essenziali delle prestazioni specificamente riferiti al contrasto della violenza di genere, il sistema rischia di produrre una tutela differenziata e "a macchia di leopardo", in cui l'accesso ai servizi e la qualità dell'accompagnamento dipendono dalla capacità organizzativa e finanziaria delle singole Regioni. Ciò pone un problema di coerenza con l'articolo 3 Cost., sotto il profilo dell'uniformità dei diritti fondamentali e solleva interrogativi sulla sufficienza dello strumento finanziario quale mezzo di garanzia.

Il quadro si completa con il riferimento agli obblighi sovranazionali, che incidono in modo significativo sulla materia. La Convenzione di Istanbul e le più recenti iniziative dell'Unione europea in tema di contrasto alla violenza contro le donne ([7]) impongono agli Stati membri non soltanto di reprimere penalmente

([5]) V. FILÌ, *Brevi riflessioni su differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Equal*, 2024, n. 1, p. 45 ss.

([6]) M. MISITI, A.M. TOFFANIN, *Il contrasto alla violenza sulle donne: attori, processi e pratiche di un campo in evoluzione. Nota introduttiva*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2021, n. 3-4, p. 9 ss.; P. PASIAN, F. PROIA, *I centri antiviolenza nelle politiche regionali: eterogeneità e prospettive*, ivi, p. 55 ss.

([7]) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul 2011 (ratificata in Italia con l. n. 77/2013, in *GU*, 2 luglio 2013, n. 153). Il testo completo della Convenzione è disponibile sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa, *www.coe.int*. Al riguardo, come evidenziato da A. FERRATO, *La legislazione penale in tema di violenza nei confronti delle donne: una disciplina ancora "in cerca di autore"*, in *RCP*, 2024, n. 3, p. 984, «alla Prevenzione, alla Protezione delle vittime e al Perseguimento dei colpevoli, la Convenzione aggiunge una quarta "P", quella delle Politiche integrate, allo scopo di agire efficacemente su un fenomeno caratterizzato da grande complessità e in cui non possono mancare misure specifiche». Tra i primi commenti alla Convenzione, si veda G. BATTARINO, *Note sull'attuazione in ambito penale e processuale penale della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2 ottobre 2013.

le condotte violente, ma di adottare misure integrate di prevenzione, protezione e di sostegno alla persona. In tale contesto, il Fondo pari opportunità può essere letto soltanto come uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento interno dà attuazione a tali obblighi, ma resta da verificare se sia sufficiente a soddisfare le esigenze di sistematicità e integrazione richieste a livello internazionale.
Nel loro insieme, quindi, i commi 229-232 testimoniano la volontà di consolidare l'impegno pubblico, ma mettono anche in luce il difficile raccordo tra la dimensione della politica legislativa e quella costituzionale. La Costituzione e le fonti sovranazionali richiedono un approccio integrato e strutturale, che la legge finanziaria, per sua natura, non è in grado di offrire, operando prevalentemente sul piano della copertura economica. La questione centrale è allora comprendere se il rafforzamento delle risorse rappresenti il presupposto per una futura evoluzione sistemica o se, al contrario, rischi di cristallizzare un modello in cui la tutela delle donne vittime di violenza resta affidata, in larga misura, alla ciclica conferma di stanziamenti. In questa ambivalenza si gioca la coerenza complessiva dell'intervento con i principi costituzionali di eguaglianza sostanziale e di tutela effettiva dei diritti fondamentali.

4. Autonomia economica e inclusione lavorativa

Tra i diversi profili sollevati dai commi 229-232, quello maggiormente rivelatore della portata e dei limiti dell'intervento in questione riguarda il rapporto tra protezione della donna vittima di violenza e autonomia economica della stessa. Infatti, la violenza di genere non si esaurisce nella dimensione fisica o psicologica, ma si manifesta frequentemente attraverso forme di controllo e dipendenza finanziaria che impediscono alla persona di sottrarsi al contesto violento ([8]). La c.d. violenza economica – che può consistere nella privazione delle risorse, nell'impedimento all'accesso al lavoro, nel controllo esclusivo del reddito familiare ([9]) – costituisce uno dei mezzi più subdoli ed efficaci di perpetuazione della subordinazione.

Si veda anche A. DI STEFANO, *La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, ivi, 11 ottobre 2012.
([8]) Per una ricostruzione analitica del tema, si veda A. LORENZETTI, *La violenza contro le donne come fenomeno giuridico complesso*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Giappichelli, 2020, p. 33 ss.
([9]) A. GABRIELE, *La rilevanza della violenza di genere in ambito familiare e la legittimità del licenziamento*, in *Equal*, 2025, n. 3-4, p. 358. Per un'analisi approfondita dei dati cfr. EIGE, *EU gender-based Violence Survey. Key results*, 2024; EIGE, *Intimate partner and domestic violence: EIGE's data collection*

In questa prospettiva, il rafforzamento dei centri antiviolenza e delle case-rifugio rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente. L'accoglienza e la protezione immediata sono passaggi imprescindibili, ma il vero snodo si colloca nella fase successiva, quella della ricostruzione di un'identità e di una autonomia stabile. Senza un reddito proprio, senza un accesso effettivo al mercato del lavoro o a strumenti di sostegno all'inserimento professionale, il percorso di uscita dalla violenza è in salita, perché esposto al rischio di regressione e di un ritorno al "punto di partenza" ([10]).

Il comma 231, istituendo un fondo volto a consentire l'accesso a servizi e alle agevolazioni per i primi 12 mesi dalla presa in carico anche in assenza del requisito ISEE (o a prescindere dallo stesso), coglie un aspetto cruciale del problema. La condizione economica formalmente risultante dagli indicatori normativi può non corrispondere alla reale disponibilità di risorse della donna che vive in un contesto di violenza domestica. Dunque, la sospensione temporanea del filtro reddituale riconosce implicitamente tale scollamento e tenta di rimuovere un ostacolo che potrebbe altrimenti impedire di fruire di prestazioni fondamentali.

Tuttavia, l'intervento rimane circoscritto alla fase iniziale e non si traduce in un disegno organico di inclusione economica. Esso incide sull'accesso ai benefici, ma non struttura un percorso integrato che colleghi tra loro la sfera della formazione, dell'orientamento, dell'inserimento lavorativo e della stabilizzazione reddituale. In altri termini, la misura attenua le barriere amministrative, ma è monca, perché non affronta compiutamente il tema dell'autonomia come obiettivo primario della politica pubblica, non considerando che la violenza di genere è un fenomeno che interseca direttamente il diritto del lavoro e le politiche attive. Le donne vittime di violenza possono trovarsi in condizioni di inattività forzata, precarietà occupazionale o esclusione dal mercato del lavoro. Senza un raccordo stabile tra il Fondo pari opportunità e gli strumenti lavoristici, la protezione rischia di restare confinata nell'ambito dei servizi sociali.

Infatti, l'autonomia economica non è un effetto secondario della tutela, ma ne costituisce il presupposto di effettività e in assenza di una prospettiva di inclusione lavorativa, il sistema tende a riprodurre una logica assistenziale, nella quale il sostegno pubblico supplisce alla mancanza di reddito senza intervenire sulle condizioni che causano la condizione di dipendenza. Al contrario, una politica orientata all'eguaglianza sostanziale secondo l'articolo 3, secondo comma, Cost. dovrebbe concepire l'investimento nell'autonomia professionale come parte integrante del contrasto alla violenza.

(2023-2024). Methodological report, 2025; per i dati italiani, cfr. ISTAT, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia – Primi risultati anno 2025*, in *www.istat.it*, 21 novembre 2025.

([10]) L. CORAZZA, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Franco Angeli, 2025, p. 83 ss.

Sotto questo profilo, i commi 229-232 segnano un passo in avanti nella rimozione di ostacoli immediati, ma non sembrano ancora configurare un modello strutturato, perché la frammentazione tra politiche sociali, strumenti finanziari e diritto del lavoro resta evidente. La sfida consiste, allora, nel superare tale separazione, riconoscendo che il percorso di uscita dalla violenza è *in re ipsa* multidimensionale e che l'autonomia economica rappresenta il vero punto di svolta tra protezione temporanea e piena reintegrazione nella vita sociale e lavorativa.
E allora. il rischio che corrono gli interventi normativi quali quello della legge finanziaria 2026 è di rimanere confinati alla gestione dell'emergenza, senza incidere in modo significativo e duraturo sulle dinamiche patologiche che alimentano la violenza di genere.

5. Dalla logica del finanziamento alla costruzione di un sistema integrato

In conclusione, le disposizioni esaminate mettono in luce un intervento che rafforza la dimensione finanziaria del sistema di contrasto alla violenza di genere, ma lascia aperta la questione della sua stabilizzazione ordinamentale e della sua integrazione con le altre politiche pubbliche. Se l'obiettivo è quello di dare piena attuazione al principio di eguaglianza sostanziale (articolo 3, secondo comma, Cost.), occorre interrogarsi sulle possibili linee di evoluzione del modello delineato dalla legge finanziaria 2026.
Una prima direttrice riguarda la stabilizzazione normativa del Fondo. L'incremento delle dotazioni rappresenta un segnale positivo, ma la collocazione della disciplina all'interno della legge finanziaria lo mantiene in una dimensione potenzialmente contingente. Sarebbe auspicabile una cornice legislativa organica che, pur lasciando alla legge di bilancio la determinazione delle risorse, definisca in modo più puntuale le finalità, i livelli minimi di tutela e i criteri uniformi di accesso. In questa prospettiva, la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni in materia di contrasto alla violenza di genere costituirebbe uno strumento idoneo a garantire omogeneità territoriale e certezza dei diritti, riducendo il rischio di disparità territoriali.
Una seconda linea di sviluppo concerne l'integrazione strutturale con le politiche del lavoro e dell'inclusione economica. Come emerso, l'autonomia economica rappresenta il vero snodo tra protezione immediata e reinserimento stabile. Occorrerebbe, pertanto, un coordinamento esplicito tra il Fondo pari opportunità e gli strumenti lavoristici esistenti quali, ad esempio, gli incentivi all'assunzione di donne vittime di violenza, i percorsi formativi dedicati, il sostegno all'autoimprenditorialità. Un sistema integrato dovrebbe prevedere che la presa in carico

presso i centri antiviolenza si traduca automaticamente in un raccordo con i servizi per l'impiego e con le politiche attive, superando la frammentazione attuale.
In terzo luogo, si impone una riflessione sulla governance del sistema. Il modello multilivello, fondato su finanziamento statale e l'attuazione regionale, necessita di meccanismi più stringenti di coordinamento, per superare la logica della spesa pubblica, orientando l'intervento verso obiettivi di autonomia e inclusione.
Un'ulteriore prospettiva riguarda il raccordo con i fondi europei e con le strategie sovranazionali in materia di parità di genere e contrasto alla violenza. La costruzione di un sistema realmente integrato potrebbe beneficiare di una programmazione coordinata tra risorse nazionali e strumenti europei, evitando sovrapposizioni e dispersioni, secondo una logica di complementarità.
Infine, una prospettiva evolutiva dovrebbe muovere verso una concezione non meramente riparatoria della tutela. Infatti, il contrasto alla violenza di genere non può essere limitato alla fase successiva all'evento lesivo, ma deve invece includere misure di prevenzione e di promozione culturale. In questo senso, sebbene tali aspetti esulino dai commi in esame, la destinazione delle risorse potrebbe essere orientata anche al rafforzamento di programmi educativi e di sensibilizzazione, in un'ottica di prevenzione primaria.
Ecco che il rafforzamento finanziario disposto dalla legge finanziaria 2026 non esaurisce le esigenze di un sistema coerente con i principi costituzionali e con gli obblighi sovranazionali. La sfida non è soltanto quella di assicurare continuità agli stanziamenti, ma di trasformare il Fondo nel perno di un assetto integrato, stabile e orientato all'autonomia economica della donna. Solo in questa direzione sarà possibile superare la dimensione emergenziale e costruire una tutela realmente strutturale.

6. Bibliografia

BATTARINO G. (2013), *Note sull'attuazione in ambito penale e processuale penale della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2 ottobre

CARLASSARE L. (2013), *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, pp. 1-17

CORAZZA L. (2025), *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Franco Angeli

DI GIOVINE O. (2017), *I recenti interventi legislativi in materia di violenza contro le donne (perché il "dilemma del femminismo" è anche il "dilemma del diritto penale")*, in *Archivio Penale*, n. 1, pp. 299-320

DI STEFANO A. (2012), *La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 11 ottobre

EIGE (2024), *EU gender-based Violence Survey. Key results*

EIGE (2025), *Intimate partner and domestic violence: EIGE's data collection (2023-2024). Methodological report*

FERRATO A. (2024), *La legislazione penale in tema di violenza nei confronti delle donne: una disciplina ancora "in cerca di autore"*, in *RCP*, n. 3, pp. 968-974

FILÌ V. (2024), *«Mind the gap!». La professionalità per l'occupabilità in una prospettiva di genere*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT University Press

FILÌ V. (2024), *Brevi riflessioni su differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Equal*, n. 1, pp. 45-60

GABRIELE A. (2025), *La rilevanza della violenza di genere in ambito familiare e la legittimità del licenziamento*, in *Equal*, n. 3-4, pp. 347-361

GUERRA M. (2015), *La violenza di genere: l'attuale sistema di tutela penale alla luce dei più recenti interventi legislativi*, in *Cass. Pen.*, n. 6, pp. 2117-2127

LORENZETTI A. (2020), *La violenza contro le donne come fenomeno giuridico complesso*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Giappichelli

MERLI A. (2015), *Violenza di genere e femminicidio*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1, pp. 430-468

MISITI M., TOFFANIN A.M. (2021), *Il contrasto alla violenza sulle donne: attori, processi e pratiche di un campo in evoluzione. Nota introduttiva*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4, pp. 9-21

PASIAN P., PROIA F. (2021), *I centri antiviolenza nelle politiche regionali: eterogeneità e prospettive*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4, pp. 55-68

ISEE e immobili distrutti o non agibili per calamità naturali: patrimonio formale e capacità economica effettiva (art. 1, comma 584)

di Federica Stamerra

Abstract – L'art. 1, comma 584, della l. n. 199/2025 proroga al 2026 l'esclusione dal calcolo del patrimonio immobiliare rilevante ai fini ISEE degli immobili e dei fabbricati di proprietà distrutti o non agibili in seguito a calamità naturali. La disposizione interviene su una specifica ipotesi fondata sulla distinzione tra titolarità formale del cespite e sua effettiva idoneità a esprimere capacità economica. Il contributo analizza il coordinamento della misura con la disciplina del patrimonio immobiliare ISEE, le sue implicazioni applicative e i profili critici connessi alla crescente rilevanza delle situazioni di indisponibilità sostanziale del patrimonio abitativo.

Abstract – Art. 1(584) of Act No. 199/2025 extends to 2026 the exclusion from the real estate assets relevant for ISEE purposes of buildings and properties owned by households that have been destroyed or declared unfit for use as a result of natural disasters. The provision concerns a specific case of asset neutralisation, based on the distinction between formal ownership of property and its actual ability to express economic capacity. This contribution examines the coordination of the measure with the ISEE rules on real estate assets, its practical implications and the critical issues arising from the merely temporary nature of the provision and the increasing relevance of situations in which housing assets are formally owned but substantially unavailable.

Sommario: 1. Il coordinamento con la disciplina del patrimonio immobiliare ISEE. – 2. La proroga dell'esclusione per immobili distrutti o non agibili. – 3. Ambito applicativo e accertamento dell'inagibilità. – 4. Patrimonialità apparente e limiti della tecnica prorogatoria. – 5. Bibliografia.

1. Il coordinamento con la disciplina del patrimonio immobiliare ISEE

L'articolo 1, comma 584, della legge n. 199/2025 interviene sulla disciplina dell'ISEE mediante una modifica dell'articolo 1, comma 986, della legge n. 145/2018, estendendo anche all'anno 2026 l'esclusione dal calcolo del patrimonio immobiliare degli immobili e dei fabbricati di proprietà distrutti o non più agibili in seguito a calamità naturali.
La disposizione si coordina con l'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159/2013, che disciplina la componente patrimoniale dell'ISEE e, in particolare, il patrimonio immobiliare del nucleo familiare. Il meccanismo ordinario di calcolo attribuisce rilievo agli immobili posseduti, assumendo il patrimonio come indice della situazione economica complessiva del nucleo. La norma in commento proroga, tuttavia, una deroga circoscritta, volta a neutralizzare il computo di beni che, pur formalmente presenti nel patrimonio del dichiarante, non sono idonei a esprimere una reale capacità economica ([1]).
Il presupposto della disposizione prorogata, quindi, non è tanto la titolarità del diritto reale sul bene, che permane, quanto piuttosto la perdita della sua concreta utilità economica in conseguenza della distruzione o della dichiarazione di non agibilità.

2. La proroga dell'esclusione per immobili distrutti o non agibili

La disposizione proroga anche per il 2026 una disciplina già prevista per gli anni precedenti. La scelta legislativa si colloca, quindi, in una logica di continuità, diretta a mantenere una tutela specifica in favore dei nuclei familiari proprietari di immobili colpiti da calamità naturali, evitando che la permanenza formale del bene nel patrimonio incida negativamente sull'accesso alle prestazioni sociali agevolate ([2]).

([1]) Il coordinamento con l'art. 5 del d.P.C.M. n. 159/2013 è decisivo perché il patrimonio immobiliare, nel modello ordinario dell'ISEE, concorre alla rappresentazione della situazione economica del nucleo. La deroga conferma però che il dato proprietario non può essere assunto in modo meramente formale quando il bene, per effetto dell'evento calamitoso, abbia perduto la propria concreta utilità abitativa o patrimoniale.
([2]) La continuità della deroga mostra che l'esclusione più che rispondere a una logica di favore patrimoniale consegue all'esigenza di evitare che nuclei colpiti da calamità siano penalizzati da un indicatore non più corrispondente alla loro condizione effettiva. In questa prospettiva, la misura si colloca tra gli interventi della legge di bilancio 2026 volti a correggere, in modo puntuale, specifiche distorsioni del calcolo ISEE: cfr. S. CINIERI, *Guida alle novità della Legge di bilancio 2026,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2026, n. 3, p. 30 ss.; M.R. GHEIDO, *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3, p. 155 ss.

La *ratio* dell'intervento è riconducibile alla necessità di impedire che un bene distrutto o non agibile per cause calamitose continui a essere valorizzato nell'ISEE come se fosse ancora idoneo a esprimere ricchezza disponibile. In tali ipotesi, infatti, il valore patrimoniale formale dell'immobile non corrisponde alla sua utilità effettiva: il bene non può essere abitato, non può assolvere alla funzione di residenza del nucleo e, spesso, non può essere agevolmente ceduto o messo a reddito. La sua inclusione nel patrimonio immobiliare rilevante rischierebbe, pertanto, di alterare la rappresentazione della situazione economica familiare.
L'esclusione assume particolare rilievo perché il danno prodotto dalle calamità prese in considerazione dalla norma non si esaurisce nella perdita materiale o funzionale dell'immobile. Ed infatti, la famiglia proprietaria di un bene distrutto o reso inagibile può trovarsi a sostenere costi ulteriori, connessi alla sistemazione abitativa alternativa, alla messa in sicurezza, alla ricostruzione o alla gestione delle procedure amministrative successive all'evento. In tale contesto, computare integralmente l'immobile nel patrimonio ISEE significherebbe attribuire rilevanza a una ricchezza che non solo non è disponibile, ma può anche trasformarsi in fonte di oneri ulteriori. In tali ipotesi, infatti, il valore patrimoniale formale dell'immobile non corrisponde alla sua utilità effettiva: il bene non può essere abitato, non può assolvere alla funzione di residenza del nucleo e, spesso, non può essere agevolmente ceduto o messo a reddito. D'altro canto, ciò non significa che esso non sia in grado di produrre valore patrimoniale alcuno ([3]).
La proroga della disposizione previgente conferma dunque l'esigenza di leggere la componente immobiliare dell'ISEE in termini concreti, come indice di capacità economica effettiva. Il patrimonio rilevante ai fini dell'indicatore dovrebbe esprimere una capacità economica almeno potenziale, mentre un immobile distrutto o dichiarato non agibile rappresenta un cespite privo di utilità attuale. La norma riconosce questa distanza tra titolarità giuridica e disponibilità sostanziale, correggendo, sia pure entro un ambito temporalmente limitato, una possibile distorsione del calcolo patrimoniale.
In questo senso, il comma 584 conferma un principio di ragionevolezza nella costruzione dell'indicatore: non ogni bene formalmente iscritto nel patrimonio del nucleo familiare può essere trattato come indice effettivo di capacità economica. La rilevanza patrimoniale deve essere verificata alla luce della concreta utilizzabilità del bene, soprattutto quando l'indisponibilità derivi da fattori straordinari, estranei alla sfera di controllo del proprietario ([4]).

([3]) Si veda *infra*, §§ 3 e 4.
([4]) La deroga appare coerente con una lettura dell'ISEE come indicatore della capacità economica concretamente riferibile al nucleo. Quando l'indisponibilità del bene deriva da un evento calamitoso, e dunque da un fattore esterno alla sfera di controllo del proprietario, la valorizzazione ordinaria dell'immobile rischia di produrre un risultato irragionevole.

3. Ambito applicativo e accertamento dell'inagibilità

L'ambito applicativo della disposizione riguarda i nuclei familiari proprietari di immobili o fabbricati distrutti o dichiarati non agibili in seguito a calamità naturali. L'effetto della norma si produce sul calcolo dell'ISEE, attraverso l'esclusione di tali beni dalla componente immobiliare del patrimonio, con possibili ricadute sull'accesso alle prestazioni sociali agevolate e sulla determinazione della misura dei benefici collegati all'indicatore ([5]).

Il presupposto applicativo non coincide con qualsiasi deterioramento dell'immobile, ma richiede che il bene sia stato distrutto o dichiarato non agibile in conseguenza di un evento calamitoso. Ne deriva la necessità di un accertamento amministrativo o tecnico idoneo a comprovare la condizione del cespite. L'accertamento richiesto dalla disposizione non sembra, quindi, diretto a verificare l'eventuale valore residuo del cespite, quanto invece alla condizione oggettiva che ne compromette la normale utilizzabilità abitativa o economica ai fini dell'indicatore. La mera inutilizzabilità di fatto non sembra sufficiente, dovendo l'esclusione fondarsi su elementi oggettivi e documentabili, in grado di attestare il nesso tra calamità naturale e perdita della funzionalità abitativa o economica del bene.

Assume quindi rilievo il coordinamento con le amministrazioni territoriali e con le procedure emergenziali o post-emergenziali attivate a seguito dell'evento calamitoso. La dichiarazione di inagibilità, le ordinanze comunali, gli esiti dei sopralluoghi tecnici e gli altri provvedimenti adottati nell'ambito della gestione dell'emergenza possono costituire il presupposto documentale necessario per giustificare l'esclusione dell'immobile dal patrimonio rilevante ai fini ISEE. La corretta applicazione della misura dipende, in larga parte, dalla capacità di raccordare la disciplina nazionale dell'indicatore con gli atti amministrativi formati a livello locale ([6]).

Un ulteriore profilo applicativo riguarda l'adeguamento della Dichiarazione sostitutiva unica e delle relative istruzioni. Il messaggio Inps 6 marzo 2026, n. 799, adottato a seguito dell'approvazione del modello aggiornato della DSU e dell'attestazione ISEE, ha precisato che le istruzioni sono state modificate anche per tenere conto della norma che stabilisce, per l'anno 2026, la non rilevanza nel

([5]) In altre parole, l'effetto dell'esclusione non è meramente contabile: la riduzione del patrimonio immobiliare rilevante può incidere sia sul superamento delle soglie di accesso sia sulla misura di prestazioni graduate in funzione dell'ISEE. Per questo la corretta individuazione dei beni esclusi assume rilievo diretto sulla fruizione delle prestazioni sociali agevolate.

([6]) Il raccordo con gli atti delle amministrazioni territoriali è inevitabile, poiché la condizione di inagibilità è normalmente accertata attraverso ordinanze, sopralluoghi o provvedimenti adottati nell'ambito della gestione dell'emergenza. Proprio questa dipendenza dal livello locale può però generare differenze applicative, ove non siano assicurati criteri documentali omogenei.

calcolo dell'ISEE degli immobili distrutti o dichiarati inagibili a seguito di calamità naturali. La previsione trova quindi una traduzione operativa nella modulistica e nelle istruzioni amministrative destinate ai cittadini e agli intermediari.

4. Patrimonialità apparente e limiti della tecnica prorogatoria

La disposizione in commento valorizza una nozione sostanziale di capacità economica, distinguendo tra appartenenza formale del bene e sua concreta idoneità a esprimere ricchezza disponibile. Da questa prospettiva emerge la figura della patrimonialità apparente. Il bene resta nel patrimonio sul piano civilistico, senza però esprimere capacità economica attuale. Anzi, come già osservato, può trasformarsi in fattore di esposizione a costi ulteriori, legati alla ricostruzione, alla messa in sicurezza o alla ricerca di soluzioni abitative alternative. L'esclusione dal calcolo ISEE risponde quindi all'esigenza di evitare che l'indicatore attribuisca rilievo a una ricchezza soltanto nominale, finendo per penalizzare nuclei già colpiti da una situazione di vulnerabilità materiale (7).

La qualificazione del bene come privo di capacità economica non esclude, peraltro, che esso possa conservare un valore patrimoniale residuo, ad esempio in ragione dell'area, della possibilità di ricostruzione, della futura alienabilità o dell'accesso a contributi e indennizzi. Tuttavia, ai fini dell'ISEE, ciò che rileva non è l'esistenza astratta di un valore dominicale, bensì la sua concreta attitudine a concorrere alla situazione economica del nucleo.

Il limite più evidente dell'intervento risiede, infatti nella sua natura prorogatoria, di fatto emergenziale e non strutturale. La norma conferma anche per il 2026 una deroga già prevista, senza tuttavia stabilizzare il principio secondo cui i beni immobili non effettivamente disponibili per cause calamitose devono essere esclusi o diversamente considerati nel calcolo dell'ISEE. La reiterazione della misura mostra che il problema, pur se ormai riconosciuto, continua a essere affrontato attraverso interventi temporanei, collegati alla logica emergenziale, anziché mediante una revisione stabile del rapporto tra patrimonio immobiliare e capacità economica effettiva.

Inoltre, si possono evidenziare problematiche di uniformità applicativa, legate alla dipendenza della concreta individuazione degli immobili distrutti o non agibili da accertamenti tecnici e provvedimenti amministrativi che possono variare in funzione dei territori, delle procedure emergenziali attivate e della tempestività

(7) La nozione di "patrimonialità apparente" consente di descrivere l'ipotesi in cui il bene permane nel patrimonio giuridico del nucleo, ma non svolge alcuna funzione economica attuale. Essa non indica l'assenza del diritto di proprietà, bensì la sua inidoneità, nel caso concreto, a rappresentare ricchezza disponibile ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali.

degli enti competenti. In assenza di criteri applicativi omogenei, nuclei familiari colpiti da eventi analoghi potrebbero trovarsi in situazioni differenti ai fini ISEE, non per la diversa consistenza del danno subito, ma per il contesto territoriale di riferimento ([8]).

Infine, la previsione resta condizionata da un limite di spesa predeterminato. Tale elemento è coerente con la natura finanziaria della legge di bilancio, ma può risultare problematico quando la misura riguarda fenomeni calamitosi difficilmente pronosticabili e potenzialmente destinati a produrre effetti patrimoniali diffusi e di lunga durata. La crescente frequenza degli eventi naturali estremi rende infatti meno convincente una disciplina affidata a proroghe annuali e a stanziamenti circoscritti.

Il comma 584 corregge, dunque, una distorsione del calcolo patrimoniale ISEE, ma lo fa senza trasformare in criterio generale la distinzione tra proprietà formale e apprezzabilità economica effettiva di un bene che potrebbe anche essere in grado di produrre valore patrimoniale residuo. La misura appare condivisibile nella sua *ratio*, pur confermando la difficoltà del legislatore di ricondurre a sistema le ipotesi in cui il patrimonio immobiliare deve essere verificato nella sua concreta utilizzabilità, generando ulteriori perplessità con riferimento all'uniformità di applicazione del principio rispetto a situazioni analoghe non incluse nella disposizione ([9]).

5. Bibliografia

CINIERI S. (2026), *Guida alle novità della Legge di bilancio 2026*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 3, pp. 30-54

GHEIDO M.R. (2026), *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, n. 3, pp. 155-162

([8]) Il rischio di disomogeneità non dipende dalla regola ISEE in sé, ma dal presupposto amministrativo che ne consente l'applicazione. Se la dichiarazione di inagibilità o la documentazione tecnica seguono tempi e prassi differenti nei diversi territori, l'accesso alla deroga può dipendere dalla capacità amministrativa locale più che dalla concreta gravità della situazione patrimoniale.

([9]) La conclusione mostra la portata, ma anche il limite, della deroga: il comma 584 corregge una fattispecie particolarmente evidente di patrimonio formalmente esistente ma sostanzialmente indisponibile, senza però affrontare in termini generali tutte le ipotesi in cui la proprietà immobiliare non corrisponde a una reale capacità economica o vi corrisponda solo in parte. La misura è dunque condivisibile nella soluzione puntuale, ma non risolve il problema sistemico del rapporto tra patrimonio immobiliare e bisogno sociale.

Le novità sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni in favore degli esercenti arti e professioni (art. 1, comma 725)

di Gianni Toscano

Abstract – Il legislatore, con l'art. 1, comma 725, della l. n. 199/2025, ha inserito il comma 1-*ter* all'interno dell'art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602/1973, recante disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito. La nuova disposizione introduce rilevanti novità sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni relativamente alle somme dovute agli esercenti arti e professioni per l'attività professionale svolta.

Abstract – The legislator, by means of Art. 1(725) of Act No. 199/2025, has inserted § 1-*ter* into Art. 48-*bis* of Presidential Decree No. 602/1973, containing provisions on the collection of income tax. The new provision introduces significant changes regarding payments by public administrations in respect of sums due to practitioners of the arts and professions for the professional activities they carry out.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni. – 3. Il pagamento agli esercenti arti e professioni dopo la legge n. 199/2025. – 4. Bibliografia.

1. Premessa

La legge n. 199/2025, tra le misure dedicate al lavoro, ha introdotto specifiche disposizioni in materia di somme dovute dalle pubbliche amministrazioni e dalle società a prevalente partecipazione pubblica agli esercenti arti e professioni per l'attività professionale dai medesimi svolta.

Al riguardo, prima di analizzare le novità recate dall'ultima legge finanziaria, conviene precisare che con la locuzione "esercizio di arti e professioni" si fa riferimento all'esercizio «per professione abituale, ancorché non esclusiva, di attività di lavoro autonomo diverse da quelle considerate nel capo VI, compreso l'esercizio in forma associata di cui alla lettera c) del comma 3 dell'articolo 5» ([1]).
È opportuno altresì evidenziare che il nuovo comma 1-*ter*, aggiunto all'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 ([2]), si colloca nel quadro degli adempimenti cui sono tenute, al ricorrere di determinati presupposti, le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica prima di effettuare, a qualunque titolo, un pagamento al beneficiario.
Al fine di cogliere appieno la portata e gli effetti del nuovo comma 1-*ter*, si rende pertanto necessaria una preliminare disamina delle disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni contenute all'interno del citato articolo 48-*bis*.

2. Le disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni

In materia di riscossione delle imposte sul reddito, l'articolo 48-*bis* ([3]) del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 prescrive gli adempimenti cui sono tenute le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a 5.000 euro ([4]).

([1]) Art. 53, comma 1, d.P.R. n. 917/1986 (Testo Unico delle imposte sui redditi). La norma richiama, da un lato, il contratto d'opera di cui all'art. 2222 c.c. – con il quale una persona si obbliga a compiere, verso un corrispettivo, un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente – e, dall'altro, la prestazione d'opera intellettuale *ex* art. 2230 c.c. Il reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni è invece individuato dal successivo art. 54, comma 1, nella differenza tra tutte le somme e i valori in genere a qualunque titolo percepiti nel periodo di imposta in relazione all'attività artistica o professionale e l'ammontare delle spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'attività, «salvo quanto diversamente stabilito nel presente articolo e negli altri articoli del capo V».
([2]) D.P.R. n. 602/1973, recante *Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*.
([3]) Articolo aggiunto dall'art. 2, comma 9, del d.l. n. 262/2006, convertito con modificazioni dalla l. n. 286/2006.
([4]) In dottrina, cfr. P. CORMIO, *Il blocco dei pagamenti degli Enti pubblici impone di monitorare le situazioni debitorie*, in *Corriere Tributario*, 2011, n. 33, p. 2691 ss.; S. LA ROCCA, *Il blocco dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni in caso di inadempienza del beneficiario (art. 48-bis del D.P.R. n. 602/1973)*, in *Bollettino Tributario d'Informazioni*, 2010, n. 1, p. 13 ss.

La collocazione della disposizione nell'ambito titolo II, dedicato alla riscossione coattiva, consente di coglierne più agevolmente la *ratio*, individuabile nell'esigenza di evitare che i debitori morosi di somme iscritte a ruolo possano beneficiare di pagamenti disposti da pubbliche amministrazioni ([5]).
L'articolo 48-*bis*, comma 1, prevede infatti che, prima di effettuare il pagamento, a qualunque titolo, di un importo superiore a 5.000 euro ([6]), le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica siano tenute a verificare, anche in via telematica, se il beneficiario risulti inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo.
Le relative modalità di attuazione sono stabilite dal decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40 ([7]), che prevede, a tal fine, l'invio di un'apposita richiesta all'agente della riscossione per verificare l'eventuale esposizione debitoria del beneficiario. Se la verifica si conclude con esito negativo, il soggetto pubblico procede al pagamento in favore del beneficiario delle somme ad esso spettanti. In caso contrario, la richiesta di verifica costituisce segnalazione ai sensi del citato articolo 48-*bis*, comma 1 (con conseguente esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo da parte dell'agente della riscossione competente per territorio) e il soggetto pubblico non procede al pagamento delle somme dovute al beneficiario fino alla concorrenza dell'ammontare del debito comunicato per i 60 giorni successivi a quello della comunicazione.
Ciò comporta, in altri termini, che il pagamento di importi superiori alla soglia prevista risulta subordinato ad una verifica di regolarità fiscale del soggetto beneficiario: in caso di accertata esposizione debitoria per un importo pari o superiore a 5.000 euro, è prevista la sospensione del pagamento delle somme dovute al beneficiario fino alla concorrenza dell'ammontare del debito comunicato per i 60 giorni successivi a quello della comunicazione; la sospensione del pagamento invece non opera in presenza di debiti fiscali inferiori a 5.000 euro.
Da ultimo, si segnala che la legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024) ha introdotto il comma 1-*bis*, che, limitatamente alle somme dovute a titolo di stipendio, salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, prevede che le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche per i pagamenti di importi superiori a 2.500 euro.

([5]) Cfr. circ. Min. economia 21 marzo 2018, n. 13, anche in ordine alla delimitazione dell'ambito soggettivo della disposizione.
([6]) Il comma 2-*bis* stabilisce che, «con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, l'importo di cui al comma 1 può essere aumentato, in misura comunque non superiore al doppio, ovvero diminuito».
([7]) D.m. economia 18 gennaio 2008, n. 40, relativo alle *Modalità di attuazione dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni*.

Anche in tal caso, ad ogni modo, la sospensione del pagamento non opera in presenza di debiti fiscali inferiori a 5.000 euro.

3. Il pagamento agli esercenti arti e professioni dopo la legge n. 199/2025

La legge n. 199/2025 ha inserito all'interno del citato articolo 48-*bis* il comma 1-*ter*, con il quale, a partire dal 15 giugno 2026, per le somme dovute dalle pubbliche amministrazioni e dalle società a prevalente partecipazione pubblica agli esercenti arti e professioni per l'attività professionale svolta, compresa quella in favore di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato, la verifica di regolarità fiscale viene estesa anche ai pagamenti di importo inferiore alla soglia di 5.000 euro ([8]).

I pagamenti in favore degli esercenti arti e professioni saranno dunque sempre soggetti alla verifica di regolarità fiscale, a differenza di quanto previsto dal comma 1, che prescrive tale adempimento, come visto, solo per il pagamento di importi superiori a 5.000 euro.

Il legislatore ha inoltre introdotto ulteriori elementi di specialità rispetto al meccanismo di carattere generale contemplato dal comma 1, che rendono tale controllo più stringente per i destinatari della disposizione.

Il primo di essi concerne l'ammontare dell'inadempimento fiscale del beneficiario, che viene esteso a qualsiasi importo derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento.

Il secondo attiene invece alle conseguenze dell'esito positivo della verifica. In tal caso, infatti, le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica devono dapprima procedere al pagamento in favore dell'agente della riscossione, fino a concorrenza del debito risultante dalla verifica, e solo in seguito in favore del beneficiario, nei limiti delle somme eventualmente eccedenti l'ammontare del debito ([9]).

([8]) La nuova disposizione stabilisce, infatti, che «relativamente alle somme di cui all'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dovute agli esercenti arti e professioni per l'attività professionale dai medesimi svolta, anche in favore di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato, le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano, a decorrere dal 15 giugno 2026, anche al pagamento di importi fino a 5.000 euro».

([9]) In particolare, il comma 1-*ter* prevede che «i soggetti di cui allo stesso comma 1 verificano se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento di qualunque ammontare e, in caso affermativo, sono tenuti a procedere, direttamente in base all'esito della verifica, al pagamento in favore: a) dell'agente della riscossione, fino a concorrenza del debito risultante dalla verifica; b) del beneficiario, nei limiti delle somme eventualmente eccedenti l'ammontare del predetto debito».

Vengono perciò introdotte novità di significativo rilievo, che incidono esclusivamente sugli esercenti arti e professioni, anche laddove abbiano reso prestazioni in favore di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato, e che meritano in questa sede attenta considerazione.
Non si tratta, beninteso, di giustificare eventuali inadempimenti fiscali, bensì di verificare se la scelta del legislatore riesca a contemperare in modo equilibrato le contrapposte esigenze in gioco o, al contrario, risulti eccessivamente focalizzata sull'interesse fiscale, trascurando le legittime esigenze dei lavoratori interessati.
In proposito, pare potersi osservare che gli elementi di specialità introdotti con il nuovo comma 1-*ter* difficilmente appaiono in grado di realizzare quel giusto equilibrio che, al contrario, il regime generale di cui comma 1 sembrerebbe garantire. La soglia dei 5.000 euro si mostra infatti un compromesso ragionevole tra i contrapposti interessi coinvolti. Lo stesso non può invece affermarsi per la nuova disposizione in commento.
Se è vero che l'assolvimento degli obblighi fiscali non può acquisire un valore recessivo per molteplici ragioni, anche di natura etica, cionondimeno, il nuovo regime speciale per gli esercenti arti e professioni finisce per sacrificare eccessivamente l'interesse del lavoratore e, segnatamente, il suo diritto alla remunerazione per l'attività professionale svolta.
Tale criticità, peraltro, risulta vieppiù evidente ove si consideri che la disposizione in commento trova applicazione nei confronti di tutti i soggetti appartenenti alle categorie interessate, senza distinzioni di sorta, neppure di natura reddituale, che avrebbero quantomeno indirizzato la scelta del legislatore verso una maggiore equità. Ne deriva che i suoi effetti risulteranno maggiormente gravosi per coloro che non dispongono di condizioni economiche e reddituali particolarmente solide – i quali, per inciso, rappresentano la parte più consistente dei destinatari – e che, proprio per tale ragione, possono più facilmente incorrere in situazioni di inadempimento fiscale.

4. Bibliografia

CORMIO P. (2011), *Il blocco dei pagamenti degli Enti pubblici impone di monitorare le situazioni debitorie*, in *Corriere Tributario*, n. 33, pp. 2691-2695

LA ROCCA S. (2010), *Il blocco dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni in caso di inadempienza del beneficiario (art. 48-bis del D.P.R. n. 602/1973)*, in *Bollettino Tributario d'Informazioni*, n. 1, pp. 13-20

Il nuovo finanziamento al Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro (art. 1, comma 767)

di Lorenzo Scarano

Abstract – Il contributo esamina la disposizione della l. n. 199/2025 che ha nuovamente rifinanziato il Fondo per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro.

Abstract – The contribution examines the provisions of Act No. 199/2025, which refinances again the Fund for families affected by serious workplace accidents.

Sommario: 1. L'istituzione del Fondo ed i suoi finanziamenti. – 2. Le novità per il 2026. – 3. La disciplina vigente. – 4. Bibliografia.

1. L'istituzione del Fondo ed i suoi finanziamenti

Il Fondo speciale in esame è stato istituito dall'articolo 1, comma 1187, della legge n. 296/2006 (c.d. finanziaria per il 2007), che prevede come 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).
Da ultimo, con la finanziaria per il 2025 (articolo 1, comma 200, legge n. 207/2024), è stato previsto, 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, che 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» ([1]).

2. Le novità per il 2026

Il comma 767 dell'articolo 1, legge n. 199/2025, si limita, con una stringata disposizione, a prevedere che il Fondo «è ulteriormente incrementato di 30 milioni di euro per l'anno 2026 e di 27 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027». Da un punto di vista dell'analisi normativa, la disposizione – anche per le ragioni che verranno subito precisare – non sollecita particolari riflessioni.
Va però sottolineato il cospicuo intervento finanziario, dal momento che il Fondo viene implementato per gli anni 2026 e 2027, rispettivamente, di 30 e 27 milioni, che si affiancano a quelli già impegnati con l'intervento normativo dello scorso anno.
Al confronto con le misure di finanziamento del passato, il rapporto è di 1 a 10, se non superiore, così evidenziando la particolare emergenza sociale che il legislatore intende affrontare, ovviamente nella speranza che tali somme non vengano utilizzate, perché ciò vorrà dire che il trend che ci vende constatare l'aumento dei gravissimi infortuni sul lavoro avrà subito un'auspicata inversione di tendenza.

([1]) 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 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 l. n. 207/2024, all'art. 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». Dunque, 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 in esame.

3. La disciplina vigente

Siamo in presenza di 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*).
Ciò precisato, la legislazione ordinaria non si è mai occupata di disciplinare gli aspetti relativi all'individuazione dei beneficiari, della fissazione degli importi da erogare e delle procedure da osservare, rinviando sempre alla decretazione ministeriale.
Il primo intervento regolativo fu approvato col 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 n. 296/2006, di fatto introducendo la disciplina organica di funzionamento del Fondo.
Il decreto ministeriale 28 maggio 2025, n. 75, aveva aggiornato l'importo della prestazione erogata *una tantum* prevedendo che:
a) nell'ipotesi in cui vi sia un superstite, la provvidenza economica ammonta a 10.357,92 euro;
b) se vi sono 2 superstiti, complessivamente la somma è di 17.845,57 euro;
c) se concorrono 3 superstiti, 25.333,22 euro;
d) nel caso in cui vi siano più di 3 superstiti, 37.438,20 euro.

Da ultimo il decreto ministeriale 15 luglio 2026, n. 90 ha rideterminato le prestazioni per l'intero anno 2026 richiamando «le procedure, i requisiti e le modalità di accesso ai benefici del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro, individuati con il decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 19 novembre 2008». Attualmente, infatti, gli importi sono sensibilmente aumentati e così fissati per le medesime ipotesi:
a) euro 35.672,92;
b) euro 61.460,57;
c) euro 87.248,22;
d) euro 128.938,26.

Per il resto, la disciplina dei familiari superstiti aventi diritto ai benefici a carico del Fondo, dei requisiti di accesso ai benefici e del procedimento amministrativo di erogazione delle somme resta quella vigente alla data di approvazione della legge n. 199/2025 e dunque si può rinviare ad altro commento evitando inutili ripetizioni ([2]).

([2]) Su cui rinvio al mio *Il rifinanziamento del Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo II.

4. Bibliografia

CINELLI M. (2005), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli

GAROFALO D., LAGALA C. (2003), *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cacucci

SCARANO L. (2025), *Il rifinanziamento del Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

Modifiche all'indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo (art. 1, comma 840)

di Claudia Carchio

Abstract – La legge di bilancio per l'anno 2026 interviene, con l'art. 1, comma 840, sulla disciplina dell'indennità di discontinuità per i lavoratori del settore dello spettacolo (c.d. IDIS), regolata dal d.lgs. n. 175/2023. Le novità, vigenti dal 1° gennaio 2026, operano su più piani: innalzano la soglia reddituale massima di accesso al beneficio, introducono un regime derogatorio e più favorevole per gli attori cinematografici e di audiovisivi in materia di requisito contributivo e ridefiniscono l'arco temporale rilevante ai fini del computo delle giornate escluse da tale requisito. Il contributo analizza le innovazioni nel loro contesto sistematico, mettendone in luce le implicazioni pratiche e le questioni interpretative più rilevanti, nonché la coerenza con la logica di fondo che caratterizza l'IDIS quale strumento di tutela reddituale a carattere strutturalmente "acausale".

Abstract – The 2026 Budget Act, through Art. 1(840), amends the discipline of the discontinuity allowance for workers in the performing arts sector (the so-called IDIS), governed by Legislative Decree No. 175/2023. The amendments, effective from 1 January 2026, operate on multiple levels: they raise the maximum income threshold for access to the benefit, introduce a more favourable derogatory regime for film and audiovisual actors with regard to the minimum contribution requirement and redefine the temporal scope relevant for the calculation of days excluded from such requirement. The paper analyses the innovations in their systematic context, highlighting their practical implications and the most relevant interpretive issues, as well as their consistency with the underlying logic that characterises the IDIS as an income support instrument of a structurally 'non-causal' nature.

Sommario: 1. Quadro normativo di riferimento e ragioni dell'intervento di cui alla legge di bilancio per l'anno 2026. – 2. La disciplina dell'IDIS e le modifiche introdotte dalla legge n. 199/2025: i soggetti beneficiari. – 2.1. I requisiti di accesso: l'innalza-

mento della soglia reddituale. – 2.2. Il regime derogatorio per gli attori cinematografici e audiovisivi. – 2.3. La ridefinizione dell'ambito temporale per il computo delle giornate escluse dal requisito contributivo. – 2.4. Durata, misura e modalità di erogazione dell'IDIS: profili invariati e profili di raccordo. – 2.5. Finanziamento e monitoraggio della prestazione. – 3. Considerazioni conclusive sull'evoluzione della tutela reddituale nello spettacolo. – 4. Bibliografia.

1. Quadro normativo di riferimento e ragioni dell'intervento di cui alla legge di bilancio per l'anno 2026

La tutela reddituale dei lavoratori del settore dello spettacolo ha conosciuto, nel volgere degli anni più recenti, una progressiva stratificazione normativa che ne ha profondamente ridefinito l'assetto. Pur nella frammentarietà dei singoli interventi, è possibile cogliere una direttrice di fondo: il riconoscimento che le peculiarità strutturali di tale settore – quali la discontinuità dei rapporti di lavoro, la brevità delle prestazioni, l'alternanza fisiologica tra periodi di intensa attività e fasi di inoccupazione – esigono strumenti di protezione sociale calibrati su misura, non mutuabili in via diretta dal regime ordinario degli ammortizzatori sociali ([1]).

In questa prospettiva, il percorso che ha condotto all'attuale configurazione della disciplina muove dalla fase dell'emergenza pandemica da Covid-19, nel corso della quale il legislatore ha adottato una serie di misure d'urgenza in favore degli operatori del settore ([2]). È, poi, proseguita attraverso l'istituzione dell'ALAS nel

([1]) La l. n. 106/2022 riconosce esplicitamente, all'art. 1, comma 1, che la flessibilità, la mobilità e la discontinuità sono elementi propri delle professioni dello spettacolo (lett. c-*quarter*), le cui prestazioni, 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 (lett. c-*quinquies*), e richiedono periodi di preparazione e di prova che costituiscono ore di lavoro a ogni effetto nella carriera dei lavoratori e dei professionisti del settore (lett. c-*sexies*).

([2]) Nel periodo della crisi da Covid-19 sono state introdotte diverse misure di sostegno economico rivolte ai lavoratori dello spettacolo, intesi in senso ampio e comprensivi anche dei settori cinematografico e audiovisivo: nel 2020 sono stati istituiti due fondi emergenziali – *ex* art. 89, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, le cui risorse sono poi state incrementate dall'art. 8, comma 1, del d.l. n. 4/2022, convertito dalla l. n. 25/2022 – destinati alla distribuzione di contributi a favore di lavoratori, artisti, autori, interpreti ed esecutori; parallelamente, è stata riconosciuta un'indennità *una tantum* agli iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo *ex* art. 38, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020 (poi rifinanziata dall'art. 84, comma 10, del d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, dagli artt. 15 e 15-*bis* del d.l. n. 137/2020, convertito dalla l. n. 176/2020, dall'art. 10, comma 1, del d.l. n. 41/2021, convertito dalla l. n. 69/2021, e dall'art. 42, comma 1, del d.l. n. 73/2021, convertito dalla l. n. 106/2021); nel 2022 è stato istituito dall'art. 1, comma 352, della l. n. 234/2021 il Fondo per il sostegno economico temporaneo

2021 ([3]) e la successiva delega contenuta nella legge n. 106/2022, che ha delineato i principi di una riforma organica ([4]). La concreta attuazione di quest'ultima è, tuttavia, avvenuta solo parzialmente, essendo il decreto legislativo n. 175/2023 l'unico provvedimento attuativo adottato entro i termini previsti dalla delega ([5]). Più in particolare, per quanto attiene alle misure di integrazione salariale, il decreto legislativo n. 175/2023 ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2024, l'indennità di discontinuità per i lavoratori del settore dello spettacolo (c.d. IDIS), destinata a sostituire l'ALAS – che ha avuto una vita assai breve nonostante la sua originaria natura strutturale ([6]) – con una prestazione di portata più ampia sul piano soggettivo, ancorché condizionata da requisiti di accesso maggiormente selettivi ([7]).

La *ratio* sottesa all'istituto dell'IDIS è quella di fornire un sostegno economico ai lavoratori del settore «tenuto conto della specificità delle prestazioni di lavoro nel predetto settore e del loro carattere strutturalmente discontinuo» ([8]).

Quanto alla disciplina della misura, che sarà approfondita nel prosieguo, va sin d'ora evidenziato che essa è stata oggetto di un'evoluzione normativa particolarmente rapida. La legge n. 207/2024 (legge di bilancio per l'anno 2025) ne ha, infatti, ridefinito – dopo solo un anno dall'antecedente intervento normativo –

(SET), rivolto ai lavoratori a tempo determinato impegnati in attività artistiche o tecniche direttamente connesse alla produzione e realizzazione di spettacoli di cui all'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 182/1997.

([3]) Art. 66, commi 7-16, d.l. n. 73/2021, convertito dalla l. n. 106/2021; il medesimo art. 66 ha altresì previsto una serie di altri interventi in ambito previdenziale e assistenziale, quali: l'adeguamento e l'estensione dell'indennità di malattia (commi 1, 2 e 3), 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).

([4]) Precedenti tentativi di riforma, non portati a termine, si sono avuti con la l.d. n. 175/2017 recante *Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia*, e con il disegno di legge presentato al Senato il 29 maggio 2019 che attribuiva *Deleghe al Governo per il riordino della disciplina in materia di spettacolo e per la modifica del codice dei beni culturali*.

([5]) Il termine per l'esercizio delle deleghe residue di cui alla l. n. 106/2022, originariamente previsto in 9 mesi (18 maggio 2023) è stato dapprima prorogato a 24 mesi (18 agosto 2024) dall'art. 1, comma 6, della l. n. 14/2023, successivamente a 36 mesi (18 agosto 2025) dall'art. 1, comma 1, della l. n. 119/2024 e, infine, al 31 dicembre 2026 dall'art. 1 della l. n. 121/2025.

([6]) L'ALAS è, peraltro, formalmente rimasta in vigore, in quanto ai sensi dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023 essa non si applica agli eventi di cessazione involontaria intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2024.

([7]) Per un raffronto con la disciplina dell'ALAS si veda l'art. 66, commi 7-16, del d.l. n. 73/2021, convertito dalla l. n. 106/2021.

([8]) Si veda l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 175/2023.

in senso espansivo i requisiti soggettivi e oggettivi di accesso, ha mutato le modalità di calcolo della durata della prestazione e ha abrogato le disposizioni relative ai percorsi di formazione professionale originariamente collegati alla fruizione dell'IDIS ([9]).

A questa prima revisione ha fatto seguito un ulteriore insieme di modifiche, introdotto dall'articolo 1, comma 840, della legge n. 199/2025 (legge di bilancio per il 2026), con decorrenza dal 1° gennaio 2026. Si tratta di un intervento più mirato rispetto al precedente, che incide selettivamente su taluni profili quali: la soglia reddituale massima di accesso al beneficio, il requisito contributivo per la specifica categoria professionale degli attori cinematografici e audiovisivi e l'ambito temporale di esclusione, da tale requisito, delle giornate già coperte da altre prestazioni.

L'intervento del 2026 si colloca, dunque, in un quadro già significativamente riformato e risponde a esigenze emerse nella prima fase applicativa dell'IDIS: da un lato, l'adeguamento del limite reddituale rivelatosi inadeguato alla realtà applicativa; dall'altro, la necessità di tenere conto delle peculiari modalità di organizzazione del lavoro cinematografico e audiovisivo, caratterizzato da contratti tipicamente brevi e da una produzione concentrata in periodi dell'anno non uniformemente distribuiti.

L'anzidetta rapidità degli interventi di revisione segnala che l'IDIS, pur concepita come misura strutturale, si caratterizza per essere ancora un "cantiere aperto", sul quale il legislatore ha ritenuto di dover intervenire anno dopo anno. Questo metodo del ritocco progressivo ha il pregio della tempestività, ma comporta un costo in termini di leggibilità sistematica e di certezza del diritto per gli operatori del settore, chiamati a orientarsi in una disciplina in continuo mutamento.

([9]) L'art. 1, comma 611, lett. *c*, della l. n. 207/2024 ha integralmente abrogato l'art. 5 del d.lgs. n. 175/2023, il quale prevedeva la partecipazione, da parte dei lavoratori percettori dell'IDIS, 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; disponeva, altresì, che il finanziamento delle iniziative potesse essere a carico delle risorse dei fondi paritetici interprofessionali o dei programmi regionali o nazionali per le politiche attive del lavoro, compreso il programma GOL; stabiliva, infine, che i contenuti dei percorsi formativi fossero determinati secondo le modalità previste dall'art. 25-*ter*, comma 4, del d.lgs. n. 148/2015, vale a dire tramite decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

2. La disciplina dell'IDIS e le modifiche introdotte dalla legge n. 199/2025: i soggetti beneficiari

La legge n. 199/2025 non modifica l'ambito soggettivo di applicazione dell'IDIS, che rimane quello delineato dal decreto legislativo n. 175/2023. Sono pertanto beneficiari della prestazione i lavoratori iscritti al Fondo pensione lavoratori dello spettacolo (FPLS) ([10]), sia autonomi – inclusi i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa – sia subordinati a tempo determinato, individuati dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 182/1997, ossia i lavoratori impiegati in attività artistica o tecnica direttamente connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli ([11]).
La prestazione è, inoltre, concessa ai 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, individuati come destinatari dell'indennità di discontinuità con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 25 luglio 2023 ([12]).
Possono, infine, accedere all'IDIS anche i titolari 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 ([13]).
Ferma restando tale delimitazione generale dell'ambito soggettivo, la novella del 2026 rileva con riguardo al medesimo in quanto introduce, per la prima volta nell'architettura dell'IDIS, una distinzione interna alla platea dei beneficiari: gli attori cinematografici o di audiovisivi costituiscono ora una categoria a sé, destinataria di una disciplina derogatoria rispetto a quella comune in ordine al requisito contributivo. Come si vedrà *infra*, tale distinzione è funzionale a consentire

([10]) Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 175/2023; *adde* circ. Inps 13 giugno 2025, n. 101, § 2.
([11]) Art. 1, commi 1 e 2, d.lgs. n. 175/2023; cfr. anche d.m. 15 marzo 2005, lett. *a*, per l'individuazione delle qualifiche professionali.
([12]) 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.
([13]) *Ex* art. 16, d.lgs. n. 81/2015.

l'accesso all'indennità a questa categoria anche in presenza di un numero di giornate contributive inferiore alla soglia ordinaria.
I restanti requisiti ([14]) per la fruizione del trattamento, quali quello di cittadinanza, di residenza, reddituali e occupazionali – ovvero l'appartenenza all'Unione europea o la regolarità del soggiorno in territorio italiano ([15]), la residenza nel territorio nazionale da almeno un anno ([16]), la prevalenza del reddito da attività soggette all'iscrizione obbligatoria al FPLS ([17]), l'assenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato nell'anno precedente alla domanda ([18]) e l'assenza di trattamenti pensionistici diretti ([19]) – rimangono inalterati.

2.1. I requisiti di accesso: l'innalzamento della soglia reddituale

Il primo intervento di modifica di cui alla legge n. 199/2025 concerne il requisito reddituale previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera *c*, del decreto legislativo n. 175/2023. La disposizione condiziona l'accesso all'IDIS al fatto che il richiedente sia in possesso, nell'anno fiscale precedente la presentazione della domanda, di un reddito ai fini Irpef – determinato quale reddito di riferimento per le agevolazioni fiscali – non superiore a una soglia massima, la quale viene ora innalzata da 30.000 a 35.000 euro ([20]).
La modifica si inscrive in una traiettoria già segnata dalla legge n. 207/2024, la quale aveva portato la soglia da 25.000 a 30.000 euro ([21]): nel giro di 2 anni il tetto massimo è dunque cresciuto di 10.000 euro complessivi.
Tale progressione lineare riflette, con ogni probabilità, la presa d'atto che il limite originariamente fissato fosse eccessivamente basso rispetto alla realtà economica

([14]) Su cui cfr. circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3; circ. Inps 3 gennaio 2024, n. 2, § 3; mess. Inps 4 dicembre 2023, n. 4332, § 2.
([15]) L'art. 2, comma 1, lett. *a*, d.lgs. n. 175/2023, prevede che 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 possesso di valido documento di soggiorno.
([16]) Art. 2, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 175/2023.
([17]) Art. 2, comma 1, lett. *e*, 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.
([18]) Si veda l'art. 2, comma 1, lett. *f*, d.lgs. n. 175/2023, il quale ammette però la titolarità di un rapporto di lavoro di tipo intermittente a tempo indeterminato per il quale non è prevista l'indennità di disponibilità *ex* art. 16, d.lgs. n. 81/2015.
([19]) Art. 2, comma 1, lett. *g*, d.lgs. n. 175/2023; si veda anche la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3.7.
([20]) Art. 2, comma 1, lett. *c*, d.lgs. n. 175/2023, come modificato dall'art. 1, comma 840, della l. n. 199/2025; si veda anche il mess. Inps 16 gennaio 2026, n. 154.
([21]) Si veda l'art. 1, comma 611, lett. *a*, n. 1, della l. n. 207/2024.

di molti lavoratori del settore, i quali, pur esercitando un'attività strutturalmente discontinua, possono raggiungere nel corso di un anno livelli reddituali superiori senza per questo perdere il carattere precario della propria condizione lavorativa. Va in ogni caso osservato che tale adeguamento, cadenzato sulla base di incrementi fissi, non sembra rispondere a una valutazione tecnica fondata su dati di reddito effettivi del settore, ma piuttosto a una logica di compromesso politico-finanziario che porta a un graduale ampliamento della platea dei potenziali beneficiari senza che il sistema sia esposto all'impatto finanziario di una revisione più ampia, operata in un unico frangente. Una tale motivazione è comprensibile, ma lascia irrisolta una domanda di fondo e cioè se esista una soglia reddituale che rispecchi la condizione di effettiva vulnerabilità economica tale da giustificare l'intervento previdenziale, oppure se il livello fissato non sia solo un parametro destinato a mutare (in ipotesi anche indefinitamente) in modo arbitrario.
Sul piano interpretativo va ribadito che il reddito rilevante è quello complessivo ai fini Irpef e non il solo reddito derivante dalle attività per le quali è prevista l'iscrizione obbligatoria al FPLS ([22]). Il che significa che un lavoratore dello spettacolo il quale abbia conseguito redditi di altra natura – ad esempio da locazione, da capitale, da attività non soggette all'obbligo di iscrizione al FPLS – deve cumulare tali importi ai fini della verifica della soglia, ora pari a 35.000 euro. Permane, parallelamente, il requisito della prevalenza del reddito da lavoro connesso all'iscrizione al FPLS sul totale dei redditi da lavoro percepiti, con la funzione di assicurare che la prestazione sia destinata a coloro per i quali l'attività nello spettacolo costituisce la principale fonte di sostentamento ([23]).

2.2. Il regime derogatorio per gli attori cinematografici e audiovisivi

La novità più rilevante, introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 sul piano sistematico, è rappresentata dall'introduzione di un regime derogatorio in favore degli attori cinematografici o di audiovisivi con riferimento al requisito contributivo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*, del decreto legislativo n. 175/2023. Come noto, tale disposizione esige, ai fini dell'accesso all'IDIS, che il richiedente abbia maturato almeno 51 giornate di contribuzione accreditata al FPLS nell'anno precedente la presentazione della domanda ([24]).

([22]) Cfr. circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3.3.
([23]) Art. 2, comma 1, lett. *e*, d.lgs. n. 175/2023.
([24]) Tale requisito contributivo è stato ridotto dall'art. 1, comma 611, lett. *a*, n. 2, della l. n. 207/2024, rispetto al previgente che prescriveva l'accredito al FPLS di almeno 60 giornate di contribuzione.

La legge n. 199/2025, inserendo un nuovo periodo nell'articolo 2, comma 1, lettera *d*, prevede che per i soli attori cinematografici o di audiovisivi il requisito contributivo si intenda soddisfatto anche qualora il lavoratore abbia maturato almeno 15 giornate di contribuzione accreditata al FPLS nell'anno precedente, ovvero almeno 30 giornate complessive nei 2 anni precedenti a quello di presentazione della domanda ([25]).

La *ratio* della disposizione risiede presumibilmente nelle peculiarità del lavoro cinematografico e audiovisivo, caratterizzato da una frammentazione estrema degli ingaggi: un attore può partecipare a produzioni di rilievo accumulando un numero relativamente contenuto di giornate contributive, atteso che le lavorazioni cinematografiche e audiovisive tendono a essere concentrate in periodi brevi e a svolgersi con ritmi intermittenti, talvolta distribuiti su più anni. Il requisito ordinario delle 51 giornate annue risultava, pertanto, strutturalmente penalizzante per questa categoria.

Sul piano operativo la norma articola la deroga su due livelli alternativi. Il primo è monoannuale: 15 giornate nell'anno precedente la presentazione della domanda sono sufficienti per soddisfare il requisito. Il secondo è biennale: in assenza di 15 giornate nell'anno immediatamente precedente, il lavoratore può ricorrere al cumulo, sommando le giornate maturate nei 2 anni anteriori alla domanda fino a raggiungere la soglia di 30 giornate complessive. La formulazione è di tipo disgiuntivo, nel senso che è sufficiente soddisfare uno dei due requisiti alternativi per beneficiare della deroga. Va, però, chiarito che quest'ultima non costituisce una prestazione distinta, ma opera come condizione di equivalenza: al ricorrere di una delle due soglie ridotte, il requisito contributivo si intende comunque soddisfatto. Il lavoratore accede, dunque, all'IDIS ordinaria e il calcolo della durata e dell'importo avviene secondo le regole comuni.

Rimane aperta, e meriterebbe di essere chiarita dalla prassi amministrativa, la questione dell'individuazione precisa dei soggetti ricompresi nella nozione di "attori cinematografici o di audiovisivi", dovendosi determinare se tale qualifica si riferisca esclusivamente alle figure professionali espressamente nominate nel decreto ministeriale 15 marzo 2005 ovvero se essa possa essere interpretata in termini più ampi, ricomprendendo anche figure emergenti legate alla produzione digitale e animata.

([25]) Si veda il mess. Inps n. 154/2026, cit.

2.3. La ridefinizione dell'ambito temporale per il computo delle giornate escluse dal requisito contributivo

Un ulteriore profilo della riforma riguarda la modifica dell'ultimo periodo dell'articolo 2, comma 1, lettera *d*, del decreto legislativo n. 175/2023, relativo all'esclusione dal computo delle giornate utili ai fini del requisito contributivo delle giornate coperte da IDIS, ALAS e Naspi. La novella sostituisce le parole «nel medesimo anno» con le parole «nell'anno o negli anni considerati ai fini della presente lettera».

Per comprendere la portata dell'intervento, occorre ricordare che, nella vigenza della disciplina previgente, la regola dell'esclusione delle giornate indennizzate a titolo di IDIS, ALAS e Naspi operava unicamente con riferimento all'anno di osservazione ordinario, cioè l'anno precedente a quello di presentazione della domanda. La nuova formulazione, invece, estende espressamente il meccanismo anche all'ipotesi biennale introdotta per gli attori cinematografici e di audiovisivi, con la conseguenza che le giornate coperte dalle predette indennità non si computano né nell'anno, né nei 2 anni eventualmente presi in considerazione.

In questo modo, la previsione realizza un raccordo sistematico necessario a garantire la coerenza interna della disciplina. Sarebbe stato, infatti, contraddittorio riconoscere la possibilità di un computo biennale delle giornate di contribuzione senza precisare che, su tale arco temporale esteso, le giornate già indennizzate non possono essere considerate utili ai fini del raggiungimento della soglia ridotta.

Per completezza, va inoltre ricordato che, oltre alle giornate riconosciute e coperte da contribuzione figurativa a titolo di prestazioni di sostegno al reddito, non si computano ai fini dell'individuazione delle giornate necessarie per il raggiungimento del requisito contributivo nemmeno i contributi previdenziali connessi a rapporti di lavoro a tempo indeterminato (fatta eccezione per quelli relativi ai rapporti di lavoro intermittente a tempo indeterminato privi dell'indennità di disponibilità) ([26]).

Infine, poiché nei confronti dei lavoratori subordinati, parasubordinati e autonomi dello spettacolo – con esclusione dei lavoratori autonomi esercenti attività musicali di cui all'articolo 3, commi 98-100, della legge n. 350/2003 – opera il principio di automaticità delle prestazioni di cui all'articolo 2116 c.c., per contributi maturati devono intendersi anche quelli dovuti e non versati ([27]).

([26]) Si veda la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 3.4.
([27]) *Ibidem*.

2.4. Durata, misura e modalità di erogazione dell'IDIS: profili invariati e di raccordo

La legge n. 199/2025 non tocca le disposizioni relative alla durata, alla misura e alle modalità di presentazione della domanda di IDIS.
Rimane dunque invariato il criterio di calcolo della durata, pari a un terzo delle giornate accreditate al FPLS nell'anno civile anteriore alla richiesta dell'indennità, diminuite delle giornate coperte da altra contribuzione obbligatoria o altrimenti indennizzate, nel limite della capienza di 312 giornate annue complessive ([28]).
Parimenti invariato è il meccanismo di determinazione dell'importo dell'indennità ([29]), fissato nella misura del 60% della media delle retribuzioni imponibili rapportate alle giornate di contribuzione derivanti dall'esercizio delle attività soggette all'iscrizione al FPLS relative all'anno precedente la presentazione della domanda ([30]), entro il limite del minimale giornaliero contributivo stabilito annualmente dall'Inps ([31]).
Occorre, tuttavia, interrogarsi su come tale criterio di calcolo si applichi nelle ipotesi in cui il richiedente abbia beneficiato della neo introdotta deroga biennale.

([28]) Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 175/2023; l'art. 1, comma 611, lett. *b*, della l. n. 207/2024 ha eliminato il previgente meccanismo di neutralizzazione dei periodi contributivi che avevano già dato luogo all'erogazione di altra prestazione di disoccupazione; inoltre la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 4, chiarisce che, ai fini della determinazione della durata, non sono considerate utili le giornate indennizzate a titolo di maternità, malattia, infortunio, nonché a titolo di indennità di disoccupazione involontaria (Naspi, Naspi anticipata, Dis-Coll, ALAS, ISCRO, DS Inpgi, DS Agricola), di prestazioni integrative della Naspi, di indennità previste in caso di sospensione del rapporto di lavoro, di trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, anche in deroga, di assegno di integrazione salariale a carico del FIS e dei Fondi di solidarietà bilaterali di cui agli artt. 26, 27 e 40 del d.lgs. n. 148/2015, nonché le giornate indennizzate a titolo di assegno ordinario di invalidità.
([29]) *Ex* art. 6, d.lgs. n. 175/2023, l'IDIS 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, con i 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; cfr. circ. Inps n. 101/2025, cit., § 9.
([30]) Art. 3, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2023.
([31]) Cfr. circ. Inps 29 gennaio 2025, n. 25, § 9, secondo cui 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 quindi in relazione all'IDIS da liquidare nel corso dell'anno 2026, con riferimento ai periodi di attività svolti nel corso dell'anno 2025, trova applicazione, in ossequio al principio della competenza, l'importo del minimale giornaliero contributivo per tale ultimo anno, pari a 57,32 euro, come indicato dalla circ. Inps 30 gennaio 2025, n. 26, § 1.

In tal caso, il riferimento alle giornate accreditate nell'anno civile anteriore alla richiesta rimane il parametro ordinario, e la deroga opera esclusivamente sul piano del requisito di accesso e non su quello della quantificazione della prestazione. Ne consegue che un attore cinematografico che abbia soddisfatto il requisito contributivo sfruttando le 30 giornate biennali riceverà l'IDIS calcolata sulle giornate effettivamente accreditate nell'anno precedente, che potrebbero essere anche molto contenute: si tratterà dunque di una prestazione di importo ridotto, ma comunque fruibile.

Quanto al regime della contribuzione figurativa, questa resta accreditata nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda presso il FPLS ([32]) e continua a essere utile ai fini del calcolo del requisito dell'annualità contributiva ([33]).

Il termine di presentazione della domanda di IDIS ([34]), fissato al 30 aprile di ogni anno a pena di decadenza dalla legge n. 207/2024 ([35]), rimane confermato, così come il termine del 30 settembre entro il quale l'Inps provvede alla valutazione delle istanze ([36]).

([32]) Si veda l'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 contribuite 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 FPLS 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 raggiungimento del requisito dell'annualità di contribuzione ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 182/1997; cfr. anche circ. Inps n. 101/2025, cit., § 7.

([33]) Si veda la 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 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», e 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 1/3 della contribuzione complessiva utile.

([34]) *Ex* art. 3, comma 3, d.lgs. n. 175/2023, l'IDIS è concessa a domanda dei lavoratori interessati.

([35]) L'art. 1, comma 611, lett. *b*, n. 2, della l. n. 207/2024 ha mutato il previgente termine stabilito al 30 marzo.

([36]) Sul punto si veda la circ. Inps n. 101/2025, cit., § 5.

2.5. Finanziamento e monitoraggio della prestazione

Anche il regime finanziario dell'IDIS è rimasto immutato a seguito dell'adozione della legge n. 199/2025. La copertura della prestazione si fonda su un doppio canale: da un lato, la contribuzione obbligatoria a carico del datore di lavoro o committente, pari all'1% dell'imponibile contributivo, integrata da un contributo di solidarietà dello 0,50% a carico degli iscritti al FPLS sulla parte dei compensi eccedenti il massimale contributivo ([37]), con confluenza all'Inps presso la Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti *ex* articolo 24, legge n. 88/1989 ([38]); a carico dei lavoratori subordinati beneficiari con rapporti non a tempo indeterminato si applica inoltre un contributo addizionale ridotto dell'1,10% dell'imponibile previdenziale, in luogo dell'aliquota ordinaria dell'1,40% ([39]). Dall'altro lato, vi sono risorse statali il cui ammontare costituisce al contempo fonte di finanziamento e limite massimo di erogazione delle prestazioni ([40]).

Rimane, altresì, operativo il meccanismo di monitoraggio e di riproporzionamento dell'IDIS in caso di insufficienza delle risorse, ai sensi del quale l'Inps, entro 30 giorni dalla scadenza del termine di valutazione delle domande, stabilisce la quota dell'indennità da erogare in misura proporzionale alla dotazione finanziaria disponibile e all'ammontare complessivo delle indennità liquidabili ([41]).

([37]) Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 175/2023; cfr. circ. Inps n. 101/2025, § 10, e circ. Inps n. 26/2025, cit., § 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.

([38]) Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 175/2023.

([39]) Art. 7, comma 2, d.lgs. n. 175/2023.

([40]) L'art. 9, comma 1, del 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 circ. Inps n. 101/2025, cit., § 11.

([41]) Art. 9, comma 2, d.lgs. n. 175/2023; circ. Inps n. 2/2024, cit., § 4.

3. Considerazioni conclusive sull'evoluzione della tutela reddituale nello spettacolo

L'analisi delle novità introdotte dalla legge n. 199/2025 invita, in conclusione, a svolgere alcune riflessioni di più ampio respiro sulla natura e sulla collocazione sistematica dell'IDIS nel quadro delle prestazioni integrative del reddito.
Come già evidenziato in dottrina ([42]), l'IDIS è uno strumento a carattere strutturalmente acausale, nel senso che non indennizza la perdita involontaria di un posto di lavoro bensì la condizione di insufficienza reddituale connessa alla discontinuità occupazionale tipica del settore. A differenza dell'ALAS, che presupponeva la disoccupazione involontaria ([43]), l'IDIS può essere fruita anche da chi lavora alla data di presentazione della domanda ([44]) e non richiede che la carenza reddituale sia imputabile a cause estranee alla volontà del lavoratore.
Tale acausalità è il tratto più originale dell'istituto e giustifica la sua collocazione al di fuori della logica degli ammortizzatori sociali tradizionali. Essa impone, però, che i criteri selettivi per l'individuazione dei beneficiari siano costruiti con rigore, onde evitare che la prestazione si trasformi in un sussidio universale, erogato a favore di chiunque operi nel settore indipendentemente dalle proprie condizioni economiche effettive.
Il requisito reddituale è, in questa prospettiva, il principale presidio selettivo (in uno con quello contributivo), in quanto rappresenta la soglia che separa chi è ritenuto meritevole di percepire l'integrazione al reddito da chi, pur lavorando in modo discontinuo, raggiunge livelli reddituali adeguati rispetto alle esigenze di vita, secondo quanto previsto dall'articolo 38 Cost.
Sul piano sistematico tali caratteristiche rendono l'IDIS un istituto difficilmente inquadrabile nelle categorie tradizionali degli ammortizzatori sociali, non potendo essere qualificato né come un'indennità di disoccupazione in senso proprio, né come un'integrazione salariale, ma come una misura che si colloca in posizione intermedia, rispondendo a una logica peculiare di tutela del reddito nei mercati del lavoro discontinui.
Stante la sua funzione compensativa di un'insufficienza reddituale si potrebbe configurare come una sorta di integrazione salariale differita.
Alla luce di questa qualificazione, le modifiche introdotte dalla legge n. 199/2025 appaiono coerenti con la logica di fondo dell'istituto. L'innalzamento del tetto reddituale non altera la natura dell'IDIS come strumento rivolto a chi versi in

([42]) M. MISCIONE, *Indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo*, in *DPL*, 2024, n. 6, p. 359.
([43]) *Ex* art. 66, comma 7, d.l. n. 73/2021: «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), d.lgs. 30 aprile 1997, n. 182, per la disoccupazione involontaria».
([44]) Cfr. circ. Inps n. 2/2024, cit., § 3.6.

condizioni di vulnerabilità economica, ma ridefinisce la soglia entro la quale tale vulnerabilità si presume esistente.
Tuttavia, l'innalzamento progressivo di tale soglia pone, come già osservato, un interrogativo sulla direzione seguita del sistema. Se la soglia continuasse a crescere, si arriverebbe a un punto in cui l'IDIS perderebbe la sua funzione selettiva e diventerebbe una prestazione quasi universale, per tutti i lavoratori del settore che non siano pensionati o titolari di un contratto a tempo indeterminato. Questo esito non sarebbe necessariamente sbagliato in astratto, ma richiederebbe una riflessione esplicita sulle sue implicazioni sistematiche nonché sulle risorse necessarie.
Anche l'introduzione del regime derogatorio per gli attori cinematografici e di audiovisivi, dal canto suo, non rappresenta un'eccezione alla logica acausale dell'istituto, bensì un adattamento dei parametri di accesso alla realtà occupazionale di una specifica categoria, riconoscendo che il criterio della soglia quantitativa di giornate contributive, pensato per una carriera lavorativa più continuativa, risulta inadeguato per attività caratterizzate da ingaggi di durata limitata e da cicli produttivi intensivi ma temporalmente circoscritti.
Essa, però, porta anche in luce una tensione latente, in quanto abbassare la soglia contributiva di accesso per una categoria specifica significa riconoscere che il requisito ordinario era troppo oneroso per chi lavora con contratti brevi e concentrati nel tempo, ma significa anche aprire la porta a richieste analoghe da parte di altre categorie interne al settore che si trovino in condizioni occupazionali comparabili. Il rischio, a lungo andare, potrebbe essere quello di una proliferazione di regimi differenziati che corroderebbe l'unitarietà della disciplina e ne complicherebbe l'applicazione tanto per i lavoratori quanto per l'Istituto previdenziale.
In prospettiva, l'evoluzione della disciplina dell'IDIS suggerisce che il legislatore stia lavorando per affinamento progressivo di un istituto ancora relativamente giovane, intervenendo in modo chirurgico sulle criticità applicative emerse nella prassi senza tuttavia procedere a una sua revisione organica. Tale approccio, lo si è già detto, porta con sé il rischio di un'eccessiva complessità testuale e di una sedimentazione normativa ardua da leggere nella sua unitarietà.
In definitiva, la legge n. 199/2025 si iscrive in un percorso di graduale consolidamento e ampliamento delle tutele reddituali nel settore dello spettacolo, confermando la sensibilità del legislatore verso le istanze di un comparto che, per le ragioni strutturali richiamate, richiede un sistema di protezione sociale capace di adattarsi alla specificità delle sue forme di organizzazione del lavoro. La sfida che rimane aperta è quella di garantire che tale sistema continui a evolversi in modo coerente, evitando che la somma degli interventi di aggiustamento produca un risultato normativo di difficile accessibilità per i lavoratori cui è destinato.

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

BIAGIOTTI A. (2021), *Aspetti controversi della disciplina previdenziale dei lavoratori dello spettacolo*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 600-623

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. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press

CANAVESI G. (2021), *Considerazioni sull'«indennità per i lavoratori dello spettacolo» (ALAS)*, in *Diritto e Lavoro nelle Marche*, n. 1-2, pp. 13-21

CARCHIO C. (2025), *Disposizioni in materia di sostegno al settore dello spettacolo dal vivo*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, tomo II

D'ONGHIA M. (2022), *La sicurezza sociale dei lavoratori dello spettacolo*, in *LD*, n. 4, pp. 657-679

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

MISCIONE M. (2024), *Indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo*, in *DPL*, n. 6, pp. 359-373

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

SCOZ G. (2024), *Lavoro nello spettacolo: indennità di discontinuità e effetti sulla contribuzione*, in *DPL*, n. 18, pp. 1142-1149

VITALETTI M. (2021), *La dimensione "collettiva" del lavoro nello spettacolo*, in *DRI*, n. 3, pp. 666-686

VITALETTI M. (2022), *Lavoro e tempi dello spettacolo: uno studio sullo statuto giuridico dell'artista*, Quaderno Fondazione Giacomo Brodolini, n. 64

Sezione II

Commento al decreto-legge n. 62/2026, convertito con modificazioni in legge n. 112/2026

Incentivi all'occupazione nel decreto-legge n. 62/2026 tra novità e conferme (artt. 1-5)

di Carmela Garofalo

Abstract – Il contributo esamina alcuni dei principali incentivi all'occupazione introdotti dal d.l. 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 112/2026, con l'obiettivo di ricostruirne i profili sistematici e la collocazione nell'ambito della più recente evoluzione delle politiche di incentivazione del lavoro. L'analisi si concentra, in particolare, sui bonus donne, giovani e ZES, nonché sull'incentivo alla stabilizzazione dei rapporti a termine, per poi esaminare la disciplina comune delle misure e la nuova condizionalità introdotta dall'art. 7 del decreto, che subordina la fruizione degli incentivi al rispetto del c.d. salario giusto.

Abstract – This article examines some of the principal employment incentives introduced by Decree-Law No. 62/2026, converted by Act No. 112/2026, with the aim of reconstructing their systematic framework and assessing their place within the recent evolution of Italian employment incentive policies. The analysis focuses in particular on the incentives for women, young workers and employment in the Single Special Economic Zone (ZES), as well as on the incentive for the conversion of fixed-term contracts into open-ended employment. It then examines the common rules governing these measures and the new conditionality introduced by Art. 7 of the Decree, which makes access to employment incentives conditional upon compliance with the so-called fair wage requirement.

Sommario: 1. Il decreto lavoro del 1° maggio 2026 (decreto-legge n. 62/2026 convertito in legge n. 112/2026): la nuova tipizzazione degli incentivi. – 2. Il bonus donne "svantaggiate" e "molto svantaggiate". – 3. Il bonus giovani. – 4. Il bonus ZES. – 5. L'incentivo alla stabilizzazione. – 6. Le regole comuni agli incentivi del decreto-legge n. 62/2026. – 6.1. Rapporti inclusi ed esclusi dagli esoneri. – 6.2. Le condizioni generali di spettanza degli esoneri. – 6.3. L'incremento occupazionale netto.

– 6.4. Le clausole antielusive. – 6.5. La portabilità dell'esonero. – 6.6. Il coordinamento con altre agevolazioni. – 7. Salario giusto e incentivi. – 8. Osservazioni conclusive.

1. Il decreto lavoro del 1° maggio 2026 (decreto-legge n. 62/2026 convertito in legge n. 112/2026): la nuova tipizzazione degli incentivi

L'assetto delineato dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026) e successivamente inciso dal decreto-legge n. 200/2025, convertito in legge n. 26/2026 (decreto Milleproroghe), già descritto nella sezione I del presente volume, deve essere oggi riletto alla luce del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112/2026, che interviene in modo non meramente integrativo sul sistema degli incentivi all'occupazione.

Il decreto non si limita, infatti, a dare attuazione all'articolo 1, commi 153-155, della legge di bilancio 2026, né a prorogare gli incentivi introdotti dagli articoli 22, 23 e 24 del decreto-legge n. 60/2024 (decreto Coesione), come modificati dal decreto Milleproroghe, ma costruisce una disciplina direttamente precettiva dei bonus donne, giovani e ZES, alla quale affianca un autonomo incentivo alla stabilizzazione dei rapporti a termine rivolto agli *under* 35.

Tale scelta trova immediata conferma nell'articolo 5 del decreto che dispone l'abrogazione dell'articolo 14, comma 1-*bis*, del decreto Milleproroghe, sancendo il definitivo superamento della tecnica della proroga delle misure previgenti a favore di un autonomo regime agevolativo, applicabile alle assunzioni effettuate nel corso del 2026 e distinto sia dalla disciplina originaria del decreto Coesione sia da quella risultante dalle successive modifiche.

La disciplina degli incentivi trova così la propria sede nella fonte primaria, mentre alla legge di bilancio 2026 resta essenzialmente affidata la funzione di finanziarne l'attuazione, come emerge dall'articolo 17, lettera *f*, del decreto che provvede al finanziamento delle nuove misure anche mediante la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 153, della legge n. 199/2025. Ne consegue che le risorse stanziate dalla legge di bilancio 2026 restano impegnate, pur transitando la disciplina sostanziale nel nuovo decreto-legge.

La novità di maggior rilievo, tuttavia, riguarda la tecnica normativa più che gli obiettivi di *policy*, che restano quelli già propri del decreto Coesione, ossia l'incentivo all'occupazione giovanile, femminile e nelle ZES. A mutare è la platea dei destinatari, ora individuata attraverso le categorie eurounitarie del lavoratore svantaggiato e molto svantaggiato, allo scopo di garantire alle misure un'automatica compatibilità con il diritto unionale, e così un'immediata operatività dei benefici, senza necessità di previa autorizzazione da parte della Commissione europea.

2. Il bonus donne "svantaggiate" e "molto svantaggiate"

Tra le misure ricondotte a questo nuovo assetto, il bonus donne si caratterizza per la graduazione dell'esonero contributivo, la cui intensità e durata variano in ragione del grado di svantaggio occupazionale della lavoratrice ([1]).
L'articolo 1 del decreto riconosce ai datori di lavoro privati che, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2026, assumano donne con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, un esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail. Il beneficio è riconosciuto entro il limite massimo di 650 euro mensili per ciascuna lavoratrice e sale a 800 euro mensili quando l'assunzione riguarda donne residenti, alla data dell'instaurazione del rapporto, nella ZES unica ([2]). La residenza nella ZES opera, perciò, come fattore di rafforzamento dell'agevolazione, confermando una doppia selettività dell'intervento, soggettiva perché riferita a donne in condizioni qualificate di svantaggio occupazionale, e territoriale perché più intensa nelle aree del Mezzogiorno interessate dalla ZES unica.
Quanto alla durata, la forma più intensa del beneficio, pari a 24 mesi, è prevista per l'assunzione di donne "molto svantaggiate", individuate secondo il parametro dell'articolo 2, punto 99, del regolamento (UE) n. 651/2014. Si tratta, in particolare, delle donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti, oppure delle donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno dodici mesi che appartengano a una delle categorie di svantaggio (dalla lettera *b* alla lettera *g*) richiamate dalla definizione unionale di lavoratore svantaggiato.
Diversa è la disciplina applicabile alle lavoratrici "svantaggiate" ai sensi dell'articolo 2, punto 4, lettere da *a* a *g*, del medesimo regolamento europeo, per le quali il beneficio conserva la medesima intensità economica, pari al 100 per cento della contribuzione datoriale nel limite mensile previsto, ma con durata ridotta a dodici mesi.
Sotto il profilo soggettivo, il perimetro di applicazione del nuovo incentivo donne in parte coincide con quello strutturale del 2012, in parte è più ampio, potendovi essere ricompresi ulteriori fattori di svantaggio di matrice europea e

([1]) Per le indicazioni operative si veda circ. Inps 14 maggio 2026, n. 57; mess. Inps 11 giugno 2026, n. 1970.
([2]) Con riferimento alla perimetrazione della ZES unica, l'art. 1, comma 1, l. n. 171/2025, ha disposto che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno – ZES unica, di cui all'articolo 9 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, ricomprende anche l'intero territorio delle regioni Marche e Umbria». A seguito della citata modifica normativa, la ZES unica ricomprende, pertanto, i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, Marche e Umbria.

non solo quello dell'essere disoccupata o occupata in settori in cui il genere femminile è sottorappresentato. La condizione di genere resta così il presupposto soggettivo di accesso alla misura, ma non ne esaurisce più la *ratio* selettiva, poiché il bonus donne viene costruito su una nozione più ampia di svantaggio occupazionale, nella quale possono rilevare anche l'età, il livello di istruzione, la condizione familiare, l'appartenenza a minoranze etniche e, più in generale, la prolungata distanza dal lavoro regolarmente retribuito. Di contro, l'incentivo si riduce di durata nel caso di assenza di impiego regolarmente retribuito «da almeno 6 mesi», prediligendo il legislatore la disoccupazione di lunga durata quale requisito prioritario di accesso.
In questo senso, la nuova disciplina non rappresenta una mera intensificazione quantitativa dell'incentivo donne già noto al sistema degli incentivi all'occupazione, ma una sua diversa qualificazione giuridica, perché la lavoratrice svantaggiata non è più individuata soltanto secondo le coordinate dell'articolo 4, legge n. 92/2012 e della relativa disciplina attuativa, bensì secondo il lessico e le categorie del diritto eurounitario degli aiuti di Stato, declinate al livello interno dal decreto ministeriale 17 ottobre 2017.

3. Il bonus giovani

Analoga trasformazione dell'ambito applicativo si registra con riferimento al bonus giovani. L'articolo 2 del decreto-legge n. 62/2026 conserva il limite anagrafico del mancato compimento del trentacinquesimo anno di età, già valorizzato dall'articolo 22 del decreto-legge n. 60/2024 (decreto Coesione), ma abbandona il requisito, proprio dell'incentivo strutturale di cui all'articolo 1, commi 100 ss., legge n. 205/2017 e successivamente ripreso dallo stesso decreto Coesione, dell'assenza di precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato ([3]).
Anche sotto il profilo oggettivo la misura presenta un diverso perimetro applicativo. L'esonero è riconosciuto per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2026, da datori di lavoro privati, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico e di apprendistato. Diversamente dalla disciplina introdotta dal decreto Coesione, il beneficio non si estende alle trasformazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato, le quali costituiscono oggetto di una distinta misura incentivante disciplinata dall'articolo 4 del medesimo decreto-legge (*infra*).
L'incentivo consiste nell'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei

([3]) Per le indicazioni operative si veda circ. Inps 14 maggio 2026, n. 55; mess. Inps 11 giugno 2026, n. 1966.

premi e dei contributi dovuti all'Inail e ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche del lavoratore. Il beneficio è riconosciuto nel limite massimo di 500 euro mensili per ciascun lavoratore assunto, elevato a 650 euro nelle ipotesi di assunzione presso sedi o unità produttive ubicate nelle regioni della ZES unica.

Se l'intensità economica dell'aiuto rimane identica in tutte le ipotesi disciplinate dall'articolo 2, ciò che varia è la durata della fruizione dell'esonero che il legislatore modula, al pari di quanto visto per il bonus donne, in funzione della diversa qualificazione dello svantaggio occupazionale.

Il legislatore costruisce, infatti, due distinte fattispecie agevolative, corrispondenti ai due livelli di tutela delineati dall'articolo 32 del regolamento (UE) n. 651/2014, cui ricollega differenti presupposti e una diversa durata dell'esonero contributivo.

La prima fattispecie è disciplinata dall'articolo 2, comma 1, del decreto, che prevede un esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, per un periodo massimo di ventiquattro mesi, in caso di assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di soggetti che, alla data dell'assunzione, non abbiano compiuto il trentacinquesimo anno di età e risultino privi di impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi ovvero da almeno dodici mesi, purché appartenenti alle categorie individuate dalle lettere *c*, *e*, *f* e *g* dell'articolo 2, punto 4, del regolamento (UE) n. 651/2014.

La limitazione del rinvio alle sole lettere *c*, *e*, *f* e *g* non costituisce una scelta casuale, ma discende dalla necessità di coordinare la nozione eurounitaria di lavoratore molto svantaggiato con i presupposti specifici della disciplina nazionale. La fattispecie biennale dell'incentivo è, infatti, costruita attorno a due requisiti autonomi e concorrenti: il mancato compimento del trentacinquesimo anno di età e la protratta assenza di un impiego regolarmente retribuito, fissata dal legislatore in ventiquattro mesi ovvero, in presenza di ulteriori fattori di svantaggio, in dodici mesi. In tale contesto non trovano spazio le ipotesi di cui alle lettere *a*, *b* e *d* del GBER. La lettera *a*, relativa alla mancanza di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, risulta incompatibile con il diverso requisito temporale, più rigoroso, imposto dalla disciplina nazionale; la lettera *b*, concernente i soggetti di età compresa tra quindici e ventiquattro anni, è assorbita dal limite anagrafico degli *under* 35, che già delimita la platea dei beneficiari; la lettera *d*, infine, riferita ai lavoratori ultracinquantenni, è ontologicamente incompatibile con una misura destinata esclusivamente ai giovani. Ne consegue che soltanto le condizioni previste dalle lettere *c*, *e*, *f* e *g* possono utilmente concorrere, insieme alla disoccupazione protratta per almeno dodici mesi, alla configurazione del lavoratore molto svantaggiato cui è riservata la durata massima dell'incentivo.

Diversa è, invece, la logica sottesa al comma 4. Tale disposizione individua una distinta fattispecie agevolativa, cui corrisponde una durata massima dell'esonero pari a dodici mesi, riferita alle assunzioni di soggetti appartenenti alle categorie di lavoratori svantaggiati di cui alle lettere da *a* a *c* e da *e* a *g* dell'articolo 2, punto 4, del regolamento (UE) n. 651/2014, con esclusione della sola lettera *d*, concernente i lavoratori ultracinquantenni per gli stessi motivi anzidetti. In questa diversa ipotesi il legislatore recepisce la nozione eurounitaria di lavoratore svantaggiato, con la conseguenza che tornano ad assumere rilievo anche le condizioni di cui alle lettere *a* e *b*, rispettivamente riferite ai soggetti privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e ai giovani di età compresa tra quindici e ventiquattro anni, con eliminazione anche del requisito anagrafico *under* 35.
La diversa durata dell'incentivo costituisce, dunque, il riflesso della differente durata massima dell'aiuto consentita dal diritto unionale ed in particolare dall'articolo 32 del regolamento UE n. 651/2014 il quale individua i costi ammissibili agli aiuti all'assunzione nei costi salariali sostenuti per un periodo massimo di dodici mesi in caso di lavoratore svantaggiato e di ventiquattro mesi qualora il lavoratore sia qualificabile come molto svantaggiato.
La differenza rispetto al modello precedente è sostanziale nella misura in cui nell'incentivo strutturale del 2018 e nel bonus giovani del decreto Coesione, la selettività era affidata alla combinazione tra età e assenza di precedenti rapporti a tempo indeterminato; nel decreto lavoro 2026, l'età non basta più a definire la condizione incentivata, ma deve combinarsi, secondo i parametri eurounitari, con una condizione qualificata di svantaggio o di molto svantaggio occupazionale. Sicché il giovane agevolabile non è semplicemente il giovane che non abbia mai avuto un rapporto stabile, ma il giovane che, secondo i criteri eurounitari, presenti una debolezza occupazionale qualificata.
Il beneficio conserva, quindi, una finalità di promozione dell'occupazione giovanile stabile, ma assume una struttura più vicina all'aiuto all'assunzione di lavoratori svantaggiati *ex* articolo 32 del regolamento UE n. 651/2014 che all'incentivo generalizzato al primo contratto a tempo indeterminato.

4. Il bonus ZES

Il bonus ZES, disciplinato dall'articolo 3 del decreto-legge n. 62/2026, conferma la centralità della dimensione territoriale nelle politiche di incentivazione dell'oc-

cupazione, ma la ricolloca entro una fattispecie selettiva coerente con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato di cui al regolamento (UE) n. 651/2014([4]).

L'esonero contributivo è riconosciuto ai datori di lavoro privati che, nel mese dell'assunzione, occupano fino a dieci dipendenti ([5]) e procedono all'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, presso una sede o unità produttiva ubicata nelle regioni della ZES unica per il Mezzogiorno ([6]), di lavoratori non appartenenti alla categoria dirigenziale che abbiano compiuto il trentacinquesimo anno di età e siano disoccupati da almeno ventiquattro mesi. L'accesso all'incentivo richiede, pertanto, la contestuale ricorrenza di quattro presupposti, rappresentati dalla dimensione occupazionale del datore di lavoro, non superiore a dieci dipendenti, dall'ubicazione della sede o dell'unità produttiva nella ZES unica, dall'età del lavoratore e dalla sua condizione di disoccupazione di lunga durata.

La previsione di una soglia anagrafica diversa da quella stabilita per il bonus giovani risponde all'esigenza di evitare sovrapposizioni tra strumenti incentivanti, poiché per i lavoratori con meno di trentasei anni l'ordinamento già prevede uno specifico esonero contributivo, il cui ammontare è ulteriormente incrementato nel caso di assunzioni effettuate nelle regioni della ZES unica. Sotto un diverso profilo, il requisito territoriale si discosta sensibilmente dalla logica che aveva ispirato la c.d. decontribuzione Sud, dal momento che l'ubicazione della sede o dell'unità produttiva nel Mezzogiorno non opera più quale criterio di generalizzata riduzione del costo del lavoro, ma costituisce uno dei presupposti richiesti per l'accesso al beneficio, concorrendo, insieme ai requisiti dimensionali del datore di lavoro e alle condizioni soggettive del lavoratore, a delimitarne l'ambito

([4]) Per le indicazioni operative si veda circ. Inps 14 maggio 2026, n. 56; mess. Inps 11 giugno 2026 n. 1968.

([5]) Il requisito relativo ai limiti dimensionali (fino a 10 dipendenti) del personale occupato deve sussistere soltanto nel mese in cui si è proceduto all'assunzione incentivabile, non assumendo rilevanza ai fini della spettanza dell'esonero contributivo le successive variazioni sia in aumento che in diminuzione del personale occupato. Inoltre, il requisito dimensionale deve essere verificato al netto del numero dei lavoratori per i quali si intende beneficiare dell'esonero contributivo in argomento.

([6]) Ai fini del legittimo riconoscimento del beneficio, la prestazione lavorativa deve essere effettivamente svolta in una delle regioni della ZES unica, indipendentemente dalla residenza della persona da assumere e dalla sede legale del datore di lavoro. Ne deriva che, nelle ipotesi di spostamento della sede di lavoro al di fuori di una delle regioni per le quali è previsto l'esonero, l'agevolazione non spetta a partire dal mese di paga successivo a quello del trasferimento. In caso di assunzioni a scopo di somministrazione la predetta sede deve essere riferita al luogo di esecuzione della prestazione dell'utilizzatore e non dell'agenzia di somministrazione, a prescindere da dove effettivamente abbia sede legale o operativa l'agenzia di somministrazione.

applicativo. La dimensione territoriale, pertanto, non assume autonoma rilevanza quale fattore di agevolazione, ma rileva esclusivamente quale elemento costitutivo della fattispecie agevolativa, in una prospettiva che conferma il superamento delle misure indifferenziate a favore di incentivi fondati su criteri di selettività.

5. L'incentivo alla stabilizzazione

Diversa è la posizione dell'incentivo alla stabilizzazione disciplinato dall'articolo 4 del decreto-legge n. 62/2026, anch'esso dichiaratamente volto a «rafforzare l'occupazione giovanile stabile». A differenza degli incentivi esaminati in precedenza, esso non è costruito sulla nozione eurounitaria di lavoratore svantaggiato o molto svantaggiato, ma recupera la logica già propria dell'incentivo giovanile strutturale e del decreto Coesione, subordinando il beneficio alla trasformazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto a tempo indeterminato, purché il lavoratore abbia meno di trentacinque anni e non sia mai stato occupato con contratto a tempo indeterminato. L'agevolazione consiste in un esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro privato, nel limite massimo di 500 euro mensili per ciascun lavoratore, restando ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.
La fattispecie agevolata riguarda, più precisamente, le trasformazioni effettuate tra il 1° agosto e il 31 dicembre 2026 di rapporti di lavoro a tempo determinato instaurati entro il 30 aprile 2026, senza soluzione di continuità e per una durata complessiva non superiore a dodici mesi (7). La disciplina presenta, sotto questo profilo, una significativa peculiarità intertemporale, poiché il termine del 30 aprile si riferisce all'instaurazione del rapporto a termine, mentre la trasformazione deve intervenire in un momento successivo. Il datore di lavoro, pertanto, non ha potuto instaurare il rapporto a tempo determinato nella prospettiva di beneficiare dell'incentivo, essendo il contratto agevolabile necessariamente anteriore alla pubblicazione del decreto. La misura è, dunque, idonea a incidere esclusivamente sulla successiva decisione di stabilizzare il lavoratore e non anche sulla scelta originaria di instaurare il rapporto a termine; coerentemente, l'esonero non è riconosciuto né per le assunzioni a tempo determinato né per le nuove assunzioni a tempo indeterminato.
Questa particolare costruzione appare funzionale a limitare il rischio di comportamenti opportunistici consistenti nell'instaurazione di rapporti a termine al solo fine di accedere al beneficio; essa, tuttavia, presenta il rovescio della medaglia di

(7) Si veda circ. Inps 3 luglio 2026, n. 72.

poter finanziare trasformazioni che il datore di lavoro avrebbe comunque effettuato, con il conseguente rischio di attenuare l'effettivo carattere incentivante della misura e di incrementarne il peso finanziario senza un corrispondente effetto addizionale sull'occupazione stabile.
Sul piano della disciplina europea degli aiuti di Stato, questo incentivo presenta un profilo peculiare. Poiché la misura non è costruita sulla nozione di lavoratore svantaggiato di cui al regolamento (UE) n. 651/2014, l'articolo 4, comma 5, del decreto ne subordina espressamente l'efficacia all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, § 3, TFUE.
Su questo punto, tuttavia, la circolare Inps n. 72/2026 offre una diversa ricostruzione, dando conto delle interlocuzioni preliminari intervenute con la Commissione europea. Secondo l'Istituto, l'esonero non integra un aiuto di Stato, in quanto configura uno speciale regime contributivo destinato alla generalità dei datori di lavoro privati, applicabile in tutti i settori economici e sull'intero territorio nazionale, senza favorire specifiche imprese, categorie produttive o aree geografiche. Difetterebbe, pertanto, il requisito della selettività richiesto dall'articolo 107 TFUE, con la conseguenza che la misura non sarebbe riconducibile alla disciplina europea degli aiuti di Stato, nonostante il richiamo all'autorizzazione contenuto nel decreto-legge.
L'interpretazione accolta dall'Inps conduce a una rilevante conseguenza applicativa, poiché consente di ritenere l'incentivo immediatamente operativo, senza attendere la preventiva notifica alla Commissione europea né la successiva autorizzazione.

6. Le regole comuni agli incentivi del decreto-legge n. 62/2026

Pur differenziandosi quanto ai destinatari e ai presupposti applicativi, gli incentivi disciplinati dagli articoli 1-4 del decreto-legge n. 62/2026 condividono un nucleo di regole comuni, in parte espressamente previste dalle singole disposizioni e in parte derivanti dalla disciplina generale degli incentivi all'occupazione. Si tratta di una trama normativa trasversale, confermata anche dalla prassi amministrativa dell'Inps, che consente un esame unitario dei principali profili applicativi.

6.1. Rapporti inclusi ed esclusi dagli esoneri

Gli incentivi disciplinati dagli articoli 1-4 del decreto-legge n. 62/2026 presentano una disciplina sostanzialmente uniforme con riguardo ai rapporti di lavoro cui gli esoneri possono trovare applicazione. Il legislatore individua, infatti, un

nucleo comune di fattispecie incluse ed escluse, delineando un perimetro oggettivo sostanzialmente coincidente per tutte le misure.
Restano anzitutto esclusi i rapporti di apprendistato e quelli di lavoro domestico, rispetto ai quali l'ordinamento già prevede un regime contributivo agevolato, sicché l'ulteriore riconoscimento dell'esonero risulterebbe incompatibile con la funzione propria delle nuove misure. Analogamente, non rientrano tra i rapporti incentivabili le assunzioni con contratto di lavoro intermittente, ancorché stipulato a tempo indeterminato, in considerazione della particolare struttura causale di tale tipologia contrattuale e della sua fisiologica discontinuità.
Gli esoneri trovano, invece, applicazione ai rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato instaurati a tempo pieno o parziale, nonché ai rapporti costituiti in attuazione del vincolo associativo con le cooperative di lavoro ai sensi della legge n. 142/2001. In continuità con i principi generali in materia di incentivi all'occupazione, il beneficio spetta altresì nell'ipotesi di assunzione a tempo indeterminato effettuata a scopo di somministrazione, anche quando la missione presso l'utilizzatore sia a tempo determinato, essendo ormai pacificamente equiparata, ai fini della disciplina incentivante, l'assunzione in somministrazione ai rapporti di lavoro subordinato ordinari (articolo 31, lettera *e*, decreto legislativo n. 150/2015). Con esclusivo riferimento al bonus ZES, la verifica del requisito dimensionale previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 62/2026 deve essere effettuata con riguardo all'utilizzatore, qualora l'assunzione avvenga nell'ambito di un rapporto di somministrazione, coerentemente con la finalità della misura di sostenere le imprese di minori dimensioni operanti nelle regioni della ZES unica.

6.2. Le condizioni generali di spettanza degli esoneri

Accanto ai requisiti specificamente previsti per ciascuna misura, la fruizione degli incentivi disciplinati dagli articoli 1-4 del decreto-legge n. 62/2026 è subordinata al rispetto delle condizioni generali che governano l'intero sistema degli incentivi all'occupazione. Ciascuna delle disposizioni richiama, infatti, i principi dettati dall'articolo 31, decreto legislativo n. 150/2015, ai quali si affiancano le ulteriori condizioni previste dall'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, richiamate dalla prassi amministrativa quale presupposto imprescindibile per la legittima fruizione dei benefici.
Ne consegue che il riconoscimento degli esoneri resta subordinato, anzitutto, alla regolarità degli obblighi contributivi attestata mediante il DURC, all'assenza di violazioni in materia di lavoro e di legislazione sociale, comprese quelle concernenti la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché al rispetto dei contratti collettivi nazionali e, ove applicabili, di quelli territoriali o

aziendali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tale disciplina deve, tuttavia, essere letta congiuntamente al comma 1175-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, introdotto dalla legge n. 19/2024, introdotto dal decreto-legge n. 19/2024, convertito in legge n. 56/2024, il quale fa salvo il diritto ai benefici in caso di successiva regolarizzazione degli obblighi contributivi e assicurativi, nonché delle violazioni accertate, entro i termini indicati dagli organi di vigilanza; per le violazioni amministrative non regolarizzabili, inoltre, il recupero dei benefici erogati non può eccedere il doppio dell'importo sanzionatorio oggetto di verbalizzazione.
A tali condizioni si aggiunge quella introdotta dall'articolo 7, comma 5, decreto-legge n. 62/2026, che subordina il riconoscimento degli incentivi (del decreto in esame) all'applicazione di un trattamento economico non inferiore a quello complessivamente previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, secondo il settore, la categoria produttiva e le caratteristiche del datore di lavoro (*infra*). La disposizione si inserisce nella più ampia strategia perseguita dal decreto-legge di collegare le politiche di incentivazione dell'occupazione al rispetto di standard retributivi coerenti con il principio del c.d. salario giusto.
Infine, tra le condizioni generali di accesso ai benefici contributivi deve essere richiamato anche l'articolo 14, decreto-legge n. 159/2025, convertito in legge n. 198/2025, che, a decorrere dal 1° aprile 2026, prevede per i datori di lavoro che richiedono incentivi, comunque denominati e finanziati con risorse pubbliche, l'obbligo di pubblicare la relativa *vacancy* sul Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL). Tale obbligo, tuttavia, è destinato a operare soltanto a seguito dell'adozione del decreto attuativo previsto dalla medesima disposizione, sicché, nelle more della sua emanazione, la pubblicazione della posizione vacante non costituisce ancora condizione necessaria per il riconoscimento degli esoneri.

6.3. L'incremento occupazionale netto

Comune ai quattro incentivi è altresì il requisito dell'incremento occupazionale netto che il decreto-legge n. 62/2026 assume quale presupposto generale di accesso alle misure agevolative. Gli articoli 1, comma 5, 2, comma 6, 3, comma 5, e 4, comma 4, subordinano, infatti, il riconoscimento dell'esonero alla realizzazione di un incremento occupazionale, determinato come differenza tra il numero dei lavoratori occupati in ciascun mese e la media dei lavoratori occupati nei dodici mesi precedenti, calcolata secondo il criterio di matrice europea dell'Unità di lavoro annuo (ULA). A tal fine, i rapporti di lavoro a tempo parziale sono computati in proporzione all'orario svolto e, nella determinazione della

base occupazionale, rilevano anche i lavoratori impiegati nelle società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 c.c. ovvero facenti capo, anche per interposta persona, al medesimo soggetto ([8]).

Il requisito dell'occupazione aggiuntiva non costituisce una novità dell'ordinamento, essendo già previsto tanto dall'articolo 32 del regolamento (UE) n. 651/2014 quanto dall'articolo 31, lettera *f*, del decreto legislativo n. 150/2015, ma assume nel decreto-legge n. 62/2026 una diversa collocazione sistematica. Come si è osservato (si veda sezione I), nel decreto Coesione tale condizione, per il bonus giovani, era progressivamente emersa anche per effetto dell'interlocuzione con la Commissione europea e dei successivi chiarimenti forniti dalla prassi amministrativa; il decreto-legge n. 62/2026, invece, la recepisce direttamente nella fonte primaria, elevandola a presupposto generale per l'accesso agli incentivi.

La scelta si spiega con l'esigenza di conformare le nuove misure alla disciplina eurounitaria degli aiuti di Stato. Gli articoli 1, comma 10, 2, comma 11, e 3, comma 10, prevedono, infatti, che i rispettivi benefici siano concessi nel rispetto del regolamento (UE) n. 651/2014 e, segnatamente, dell'articolo 32, il quale richiede che l'assunzione del lavoratore svantaggiato o molto svantaggiato determini un incremento netto del numero dei dipendenti dell'impresa beneficiaria, salvo che il posto si sia reso vacante per dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti di età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa. L'incremento occupazionale netto rappresenta, pertanto, una condizione funzionale alla riconduzione delle misure nell'ambito del regime di esenzione per categoria previsto dal GBER.

Nella medesima prospettiva deve essere letta anche la previsione, comune agli articoli 1, comma 5, 2, comma 6, 3, comma 5, e 4, comma 4, secondo cui l'incremento occupazionale è calcolato al netto delle diminuzioni intervenute nelle imprese controllate, collegate o comunque riconducibili al medesimo centro di imputazione. La disposizione è chiaramente diretta a evitare che il requisito possa essere artificiosamente soddisfatto mediante operazioni infragruppo di riallocazione del personale, preservandone la funzione di indice dell'effettiva creazione di occupazione aggiuntiva.

Una precisazione si impone, tuttavia, con riferimento all'incentivo alla stabilizzazione. Sebbene anche l'articolo 4, comma 4, subordini formalmente il beneficio alla realizzazione di un incremento occupazionale netto, si è detto che la circolare Inps n. 72/2026 ha escluso che tale misura integri un aiuto di Stato ai sensi

([8]) Nelle ipotesi di assunzioni a scopo di somministrazione, in considerazione della circostanza che i benefici legati all'assunzione sono trasferiti in capo all'utilizzatore, la valutazione del rispetto di tale requisito, come chiarito anche dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella risposta all'interpello n. 3/2018, deve essere effettuata in capo all'impresa utilizzatrice.

dell'articolo 107 TFUE, qualificandola come intervento di carattere generale rivolto alla totalità dei datori di lavoro privati. Se tale ricostruzione è corretta, il requisito dell'incremento occupazionale, pur espressamente previsto dalla legge, non trova la propria giustificazione nell'applicazione dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 651/2014, ma costituisce una scelta autonoma del legislatore nazionale, che ha inteso uniformare, sotto questo profilo, la disciplina dei quattro incentivi.

6.4. Le clausole antielusive

Un ulteriore tratto comune ai quattro incentivi è rappresentato dalla previsione di specifiche clausole antielusive che si inseriscono nel solco della più recente evoluzione della disciplina degli incentivi all'occupazione. Gli articoli 1, commi 6 e 7, 2, commi 7 e 8, 3, commi 6 e 7, e 4, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 62/2026 subordinano, infatti, la spettanza dell'esonero all'assenza, nei sei mesi precedenti l'assunzione o la trasformazione, di licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o di licenziamenti collettivi effettuati nella medesima unità produttiva.
Alla condizione di accesso si affianca una successiva condizione di mantenimento del beneficio. Il datore di lavoro decade, infatti, dall'agevolazione qualora, nei sei mesi successivi all'assunzione o alla trasformazione incentivata, proceda al licenziamento per giustificato motivo oggettivo del lavoratore assunto con l'esonero ovvero di un lavoratore impiegato con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva. In tali ipotesi è prevista la revoca dell'incentivo e il recupero dei benefici già fruiti. La prassi amministrativa, a tal proposito, ha precisato che il divieto non opera nelle ipotesi di licenziamento per sopravvenuta inidoneità assoluta del lavoratore allo svolgimento della prestazione né in caso di licenziamento conseguente al superamento del periodo di comporto, trattandosi di fattispecie nelle quali la cessazione del rapporto non è riconducibile a una scelta organizzativa del datore di lavoro, bensì all'oggettiva impossibilità di proseguirne l'esecuzione.
Queste norme antielusive confermano la progressiva evoluzione delle misure incentivanti da strumenti diretti esclusivamente a ridurre il costo del lavoro a meccanismi finalizzati a promuovere occupazione stabile e aggiuntiva. L'agevolazione non è, infatti, collegata al solo evento dell'assunzione, ma è subordinata anche alla stabilità dell'assetto occupazionale dell'impresa, così da evitare che il beneficio pubblico finanzi operazioni meramente sostitutive della forza lavoro, in linea anche con l'articolo 32 del regolamento (UE) n. 651/2014, il quale, dopo aver richiesto l'incremento netto dell'occupazione, stabilisce una condizione di

continuità occupazionale per un periodo minimo compatibile con la legislazione nazionale.

6.5. La portabilità dell'esonero

Gli articoli 1, comma 4, 2, comma 5 e 3, comma 4, del decreto-legge n. 62/2026 introducono una disciplina sostanzialmente uniforme in materia di portabilità dell'esonero, prevedendo che il beneficio possa essere riconosciuto anche in relazione all'assunzione di lavoratori già occupati a tempo indeterminato presso un diverso datore di lavoro che abbia fruito soltanto parzialmente dell'agevolazione.
L'istituto introduce una significativa deroga ai requisiti soggettivi ordinariamente richiesti per l'accesso ai singoli incentivi. Il nuovo rapporto di lavoro può, infatti, beneficiare dell'esonero anche quando il lavoratore non sia più in possesso delle condizioni soggettive richieste dalla disciplina della specifica misura, purché il beneficio sia stato previamente autorizzato in relazione al precedente rapporto di lavoro. La portabilità consente, pertanto, di prescindere, in sede di successiva assunzione, dalla verifica di requisiti quali lo stato di disoccupazione o le altre condizioni soggettive richieste per il riconoscimento originario dell'agevolazione.
La portabilità, tuttavia, non determina il riconoscimento di un nuovo incentivo, ma consente esclusivamente il trasferimento della quota residua del beneficio già autorizzato. La preventiva autorizzazione relativa alla prima assunzione costituisce, infatti, il presupposto legittimante tanto dell'*an* quanto del *quantum* del diritto spettante al nuovo datore di lavoro, il quale subentra nella fruizione dell'esonero nei limiti temporali e quantitativi già riconosciuti in relazione al precedente rapporto.
La disciplina trova applicazione sia nell'ipotesi di assunzione presso un diverso datore di lavoro, sia nel caso in cui il lavoratore venga nuovamente assunto dal medesimo datore, purché il precedente rapporto sia cessato per dimissioni ovvero per licenziamento intervenuto oltre il semestre successivo all'assunzione incentivata. Per contro, il subentro nella fruizione del beneficio è escluso qualora il primo rapporto sia cessato a seguito di licenziamento intimato entro i sei mesi successivi all'assunzione agevolata, operando in tal caso la causa di revoca prevista dagli articoli 1, comma 7, 2, comma 8, e 3, comma 7, del decreto (si veda *supra*) ([9]).

([9]) Al riguardo, si fa presente che, ai fini del computo del periodo residuo utile alla fruizione dell'esonero in capo al nuovo datore di lavoro, l'eventuale revoca del beneficio per violazione del divieto di licenziamento sopra indicato non ha effetti nei confronti degli altri datori di lavoro

Ulteriore limite alla portabilità è rappresentato dall'ambito temporale di operatività delle misure, giacché la fruizione dell'esonero residuo è consentita soltanto qualora anche il successivo rapporto di lavoro sia instaurato nel periodo di vigenza del relativo incentivo (1° gennaio 2026-31 dicembre 2026). Inoltre, il nuovo datore di lavoro deve essere in possesso dei requisiti oggettivi richiesti dalla disciplina della specifica misura; con particolare riguardo al bonus ZES, resta pertanto fermo il rispetto del requisito dimensionale previsto dall'articolo 3, comma 1.
La *ratio* dell'istituto è quella di assicurare continuità all'efficacia dell'incentivo, evitando che la cessazione anticipata del rapporto di lavoro determini la definitiva perdita della quota residua del beneficio e favorendo, al contempo, la ricollocazione del lavoratore presso un diverso datore di lavoro. Coerentemente con tale *ratio*, nessuna disposizione analoga è prevista dall'articolo 4 con riferimento all'incentivo alla stabilizzazione. In tale ipotesi, infatti, l'agevolazione remunera la scelta del datore di lavoro di trasformare a tempo indeterminato un rapporto già in essere con un proprio dipendente, sicché il beneficio è inscindibilmente collegato a quella specifica vicenda negoziale e non può essere trasferito a un diverso datore senza alterarne la funzione.

6.6. Il coordinamento con altre agevolazioni

La disciplina degli incentivi contenuta nel decreto-legge n. 62/2026 è ispirata al principio del divieto di cumulo con altri benefici contributivi aventi la medesima finalità. Gli articoli 1, comma 9, 2, comma 10, 3, comma 9 e 4, comma 9 stabiliscono, infatti, che gli esoneri non sono cumulabili con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente in relazione ai medesimi lavoratori.
La previsione risponde all'esigenza di evitare una duplicazione dei benefici pubblici sul medesimo costo del lavoro e di impedire che il datore di lavoro consegua un abbattimento della contribuzione eccedente quello ritenuto congruo dal legislatore. Il divieto opera, pertanto, con riferimento agli incentivi che incidono sulla contribuzione datoriale, quali la decontribuzione Sud (articolo 1, commi 406-422, legge n. 207/2024), l'incentivo all'assunzione dei lavoratori con disabilità di cui all'articolo 13 della legge n. 68/1999, l'incentivo all'assunzione dei beneficiari di NASpI previsto dall'articolo 2, comma 10-*bis*, legge n. 92/2012, nonché le ulteriori riduzioni contributive previste dalla legislazione speciale, tra cui

privati che assumono il lavoratore. Pertanto, nelle ipotesi in cui l'agevolazione venga revocata a causa dei suddetti licenziamenti, il precedente periodo di fruizione deve essere, comunque, computato per il calcolo del periodo residuo spettante (cfr. circ. Inps n. 55/2026, §§ 6-7).

quelle riconosciute ai datori di lavoro agricoli operanti nei territori montani e nelle zone svantaggiate e quelle previste per il settore dell'edilizia. Per le medesime ragioni, la prassi amministrativa esclude altresì l'applicazione degli esoneri nelle ipotesi di impiego di lavoratori in Paesi extra UE non convenzionati, soggetti allo speciale regime contributivo disciplinato dal decreto-legge n. 317/1987. Diversamente, resta ferma la compatibilità con misure aventi diversa natura o differente funzione. In particolare, gli esoneri sono cumulabili con la maggiorazione del costo del lavoro ammesso in deduzione prevista dall'articolo 1, commi 399 e 400, legge n. 207/2024, con l'esonero contributivo riconosciuto ai datori di lavoro in possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 5 legge n. 162/2021 e con le agevolazioni che incidono sulla contribuzione a carico del lavoratore, quali l'esonero della quota IVS previsto dall'articolo 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 in favore delle lavoratrici madri.

7. Salario giusto e incentivi

La disciplina degli incentivi delineata dal decreto-legge n. 62/2026 si arricchisce di un'ulteriore innovazione di rilievo sistematico con l'articolo 7, rubricato *Salario giusto e incentivi* ([10]) il cui comma 5 subordina la fruizione degli esoneri contributivi previsti dal decreto alla corresponsione di un trattamento economico individuale non inferiore al trattamento economico complessivo previsto dalla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa, assunto dal legislatore quale parametro legale del "salario giusto" di cui all'articolo 36 Cost.
Tale previsione si innesta sul quadro generale delle condizioni di accesso ai benefici normativi e contributivi, tuttora disciplinato dall'articolo 1, comma 1175, legge n. 296/2006, che continua a rappresentare la clausola generale di condizionalità sociale del sistema, subordinando il riconoscimento dei benefici al possesso del DURC, al rispetto degli obblighi di legge e della contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, nonché, nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 19/2024, all'assenza di violazioni rilevanti in materia di tutela delle condizioni di lavoro, salute e sicurezza.
Su tale clausola la prassi amministrativa ha progressivamente elaborato un'interpretazione sostanzialistica, chiarendo come il "rispetto" della contrattazione collettiva non coincida necessariamente con l'applicazione formale del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, ma richieda una verifica dell'effettivo livello di tutela, economica e normativa,

([10]) Sul tema si veda il contributo di D. GAROFALO, *Il decreto legge n. 62/2026: non solo salario "giusto"*, in questo volume, *infra*.

assicurato ai lavoratori ([11]). In particolare, la circolare INL n. 7/2019 ha precisato che il datore di lavoro può fruire dei benefici anche applicando un contratto collettivo diverso, o addirittura in assenza di una formale indicazione del CCNL applicato, purché riconosca trattamenti economici e normativi equivalenti o superiori a quelli previsti dal contratto collettivo comparativamente più rappresentativo. La stessa circolare ha, inoltre, escluso dal giudizio di equivalenza i trattamenti assoggettati, in tutto o in parte, a regimi di esenzione contributiva o fiscale, quali quelli riconducibili al welfare aziendale.

Su queste basi, la successiva circolare n. 9/2019 ha ulteriormente precisato che, ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi, assume rilievo non già l'applicazione formale del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, bensì l'osservanza dei relativi contenuti economici e normativi. Al tempo stesso, l'Ispettorato ha evitato che tale criterio potesse tradursi in una piena equiparazione dei contratti collettivi privi del requisito della rappresentatività comparativa, ribadendo che essi non possono esercitare le prerogative che l'ordinamento riserva alla contrattazione collettiva qualificata.

L'approdo interpretativo è stato, quindi, completato dalla circolare n. 2/2020, che ha definito i criteri operativi della verifica di equivalenza distinguendo il piano economico da quello normativo. Sotto il primo profilo, l'INL ha individuato nella retribuzione globale annua il principale parametro di comparazione, comprensivo degli elementi fissi della retribuzione e di quelli variabili solo quando costituiscano parte del trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria. Sul piano istruttorio, la medesima circolare ha chiarito che la verifica deve normalmente investire sia il trattamento economico sia quello normativo, precisando, tuttavia, che un divario sul piano retributivo è di per sé sufficiente a determinare la revoca dei benefici, mentre solo in presenza di equivalenza economica assume rilievo la comparazione degli istituti normativi, per la quale viene fornita agli ispettori una tabella esemplificativa – e non esaustiva – delle clausole dei CCNL da assumere quale parametro di riferimento nella verifica di equivalenza rispetto al contratto collettivo comparativamente più rappresentativo ([12]).

([11]) Sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022.

([12]) In particolare, la circ. INL 28 luglio 2020, n. 2, richiama: la disciplina del lavoro supplementare e delle clausole elastiche, con particolare riferimento al limite massimo percentuale dell'aumento della durata della prestazione (ad un minor numero di ore corrisponderà una maggior tutela per il lavoratore); la disciplina del lavoro straordinario e i suoi limiti massimi. In tal senso, ove il CCNL leader abbia individuato, in deroga all'art. 5, d.lgs. n. 66/2003, un numero di ore annuali superiore a duecentocinquanta, non potrà fare altrettanto il CCNL non dotato del requisito di rappresentatività; la disciplina delle *ex* festività soppresse ed il monte ore di permessi

È evidente, dunque, che l'intervento del legislatore del 2026 prende le mosse da questo approdo interpretativo, pur se gli attribuisce una diversa valenza sistematica. Il trattamento economico complessivo del contratto collettivo comparativamente più rappresentativo non opera più soltanto quale parametro di equivalenza attraverso cui verificare *ex post*, in sede ispettiva, il rispetto sostanziale della clausola sociale di cui all'articolo 1, comma 1175, ma diviene esso stesso una condizione legale per l'accesso agli incentivi disciplinati dal decreto. Ne consegue che il legislatore non assume quale fonte regolatrice del rapporto il contratto collettivo in quanto tale, bensì il livello retributivo complessivo da esso espresso, elevandolo a criterio selettivo dei rapporti di lavoro meritevoli di sostegno pubblico.

Particolarmente significativa, in questa prospettiva, è l'introduzione del comma 4-*bis* in sede di conversione del decreto-legge n. 62/2026. Il testo originario dell'articolo 7 si limitava, infatti, a richiamare il trattamento economico complessivo senza precisarne il contenuto; la legge di conversione è intervenuta per colmare tale lacuna, e ha definito il trattamento economico complessivo (TEC) come l'insieme delle voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, previste dai CCNL stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, comprendendovi le mensilità aggiuntive, le indennità fisse e continuative, le prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e gli altri istituti o indennità aventi valore economico disciplinati dai medesimi contratti collettivi, con esclusione delle componenti retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori.

La scelta del legislatore appare tanto più significativa se confrontata con le persistenti incertezze che caratterizzano, sul piano giurisprudenziale, l'individuazione del *quid* da assumere quale termine di comparazione nella verifica dell'adeguatezza della retribuzione ai sensi dell'articolo 36 Cost. ([13]). È noto, infatti, come la giurisprudenza abbia a lungo privilegiato un'impostazione sostanzialmente mi-

retribuiti; la durata del periodo di prova; la durata del periodo di preavviso; la durata del periodo di comporto in caso di malattia o infortunio; l'eventuale integrazione delle indennità di malattia, infortunio, maternità obbligatoria o facoltativa.

([13]) Sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Pluralismo sindacale: oltre il contratto leader, v'è solo quello pirata?*, in V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2023, pp. 184-221.

nimalista, riconducendo il c.d. "minimo costituzionale" essenzialmente alla retribuzione base ([14]), all'indennità di contingenza ([15]) e alla tredicesima mensilità ([16]), con esclusione, salvo specifica motivazione, di ulteriori componenti della retribuzione quali scatti di anzianità ([17]), ulteriori mensilità aggiuntive, premi, maggiorazioni o altre indennità. Parallelamente, però, la stessa giurisprudenza ha costantemente affermato che il giudizio di conformità all'articolo 36 Cost. deve investire la retribuzione nella sua complessiva consistenza economica, senza arrestarsi alla considerazione atomistica delle singole voci retributive ([18]).
Il comma 4-*bis* sembra collocarsi proprio all'intersezione di questi due orientamenti. Non viene assunta una nozione di trattamento economico ridotta alla paga base o alla sola retribuzione diretta mensile, ma comprensiva di elementi indiretti, differiti e di welfare contrattuale generalizzato. Al tempo stesso, l'esclusione delle componenti discrezionali e variabili attribuite al singolo lavoratore

([14]) Si vedano, *ex multis*, Cass. 28 agosto 2004, n. 17274; Cass. 7 luglio 2004, n. 12520; Cass. 18 marzo 2004, n. 5519; Cass. 8 agosto 2000, n. 10465, in *RIDL*, 2001, n. 4, II, p. 658 ss., con nota di V.A. POSO, *Ancora sulla nozione della retribuzione adeguata e giusta ex art. 36 Cost*; Cass. 9 agosto 1996, n. 7379; Cass. 16 luglio 1987, n. 6273; Cass. 10 aprile 1987, n. 3581; Cass. 10 giugno 1986, n. 3842; Cass. 21 gennaio 1985, n. 237, in *RIDL*, 1985, n. 4, II, p. 593, con nota di M. PAPALEONI, *L'art. 2070 c.c.: un problema ancora irrisolto*; Cass. 26 gennaio 1984, n. 622; Cass. 16 dicembre 1982, n. 6959; Cass. 5 novembre 1979, n. 5719.
([15]) Si vedano Cass. 8 giugno 1992, n. 7004; Cass. 21 maggio 1992, n. 6108; Cass. 3 gennaio 1984, n. 2; Cass. 7 aprile 1982, n. 2594.
([16]) Sul dibattito intorno all'inclusione della 13ª mensilità stante il suo carattere ormai generalizzato e strutturale si vedano App. Ancona 24 agosto 2017, n. 349; App. Catania 30 settembre 2015, n. 852, in materia di lavoro "nero". In passato, Cass. 13 giugno 1991, n. 6685; Cass. 25 gennaio 1988, n. 611, in *RIDL*, 1989, n. 2, II, p. 246 ss., con nota di A. DE FELICE, *Il "terzo elemento" della retribuzione dell'operaio avventizio agricolo*.
([17]) Sugli scatti di anzianità, secondo un orientamento, essi dovrebbero concorrere a determinare l'adeguata retribuzione in quanto la prestazione lavorativa di norma si arricchisce sotto il profilo qualitativo in ragione del maturare dell'esperienza (si vedano *ex multis* Cass. 26 agosto 2013, n. 19578; Cass. 11 gennaio 2012, n. 153, in *DL*, 2012, n. 1, p. 200 ss., con nota di A. PREMOLI, *L'anzianità di servizio rileva nella determinazione della giusta retribuzione ex art. 36 Cost*; Cass. 7 luglio 2008, n. 18584; Cass. 28 agosto 2000, n. 11293). Per converso, un'altra corrente li ritiene estranei al principio di proporzionalità, poiché, ai fini della maturazione degli scatti d'anzianità, sono utili anche periodi di non lavoro (aspettativa per funzioni pubbliche elettive o motivi sindacali, servizio militare, CIG) in cui non può esservi evidentemente alcun miglioramento qualitativo della prestazione (si veda *ex multis* Trib. Genova 12 novembre 2015, n. 1023; Cass. 26 maggio 2008, n. 13544; Cass. 3 febbraio 2005, n. 2144; Cass. n. 5519/2004, cit.; Cass. 13 maggio 2002, n. 6878; Cass. 24 maggio 1999, n. 5046; Cass. 14 dicembre 1990, n. 11881; Cass. 23 marzo 1989, n. 1478; Cass. 24 gennaio 1987, n. 687; Cass. n. 3842/1986, cit.; Cass. 13 marzo 1986, n. 1705).
([18]) Si veda Cass. n. 19578/2013, cit. Si veda anche C. Stato 11 luglio 2013, n. 3723, secondo cui non vi è ragione per limitare il diritto della giusta retribuzione *ex* art. 36 solo ad alcune componenti della retribuzione.

impedisce che la soglia del salario giusto possa essere raggiunta attraverso erogazioni occasionali, aleatorie o unilateralmente modulabili dal datore di lavoro.
La funzione del comma 4-*bis* va, tuttavia, oltre la mera precisazione definitoria. La tipizzazione del trattamento economico complessivo delimita *ex ante* l'oggetto della comparazione e ne riduce sensibilmente i margini di incertezza interpretativa che avevano caratterizzato tanto il giudizio di adeguatezza della retribuzione ai sensi dell'articolo 36 Cost., quanto la verifica sostanziale richiesta dall'articolo 1, comma 1175, legge n. 296/2006.
Il trattamento economico complessivo viene così oggettivizzato e sottratto, da un lato, alla disponibilità delle parti nella composizione delle singole voci retributive e, dall'altro, alla variabilità delle ricostruzioni giurisprudenziali del minimo costituzionale, divenendo un parametro normativamente definito e, proprio per questo, idoneo ad assolvere alla funzione selettiva che il comma 5 gli attribuisce nell'accesso agli incentivi pubblici.
Sotto questo profilo, la tecnica normativa adottata dall'articolo 7 richiama, pur perseguendo finalità differenti, quella già sperimentata dal legislatore con il minimale contributivo di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 338/1989, convertito nella legge n. 389/1989 ([19]). Anche in quel caso il rinvio alla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa è circoscritto al contenuto economico del contratto, assunto quale parametro legale di riferimento, senza estenderne la disciplina normativa né attribuirgli efficacia generale. La giurisprudenza ha, infatti, costantemente chiarito che il minimale contributivo deve essere determinato considerando la retribuzione complessivamente prevista dal contratto collettivo di riferimento e non le singole voci retributive isolatamente considerate, sicché l'eventuale mancata corresponsione di una specifica voce non integra automaticamente un'omissione contributiva, essendo invece necessario verificare la contribuzione complessivamente dovuta sulla base del trattamento economico definito dal contratto collettivo e quella effettivamente versata ([20]).
L'articolo 7 riprende questa tecnica di rinvio, ma la impiega per una finalità diversa. Se il minimale contributivo assume il trattamento economico complessivo quale parametro per la determinazione della base imponibile previdenziale, la

([19]) Si veda la nota Cass., sez. un., 29 luglio 2002, n. 11199. In dottrina, cfr. M. PERSIANI, *Problematiche generali relative all'obbligo contributivo: 1) la retribuzione imponibile ex d.lgs. n. 314 del 2 settembre 1997; 2) il minimale contributivo e il contratto collettivo; 3) la disciplina dei contratti di riallineamento contributivo*, in *IPrev*, 2002, n. 6, p. 1362 ss.; C.A. NICOLINI, *I problemi della contribuzione*, EUM, 2008; M. CINELLI, *Nuove forme di retribuzione, attualità dei principi costituzionali, imponibile contributivo*, in *RIDL*, 1997, n. 2, I, p. 107 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2016; V. FILÌ, *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Giappichelli, 2010; A. TURSI, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, in *DLRI*, 2019, n. 161, pp. 95-124.
([20]) Si vedano Cass. 7 giugno 2003, n. 9169; Cass. 23 giugno 2021, n. 17993; Cass. 20 aprile 2022, n. 12618.

nuova disciplina lo utilizza quale soglia legale del salario giusto e, conseguentemente, quale criterio di selezione dei rapporti di lavoro suscettibili di sostegno pubblico. In entrambi i casi, tuttavia, il legislatore non rende obbligatoria la disciplina normativa del contratto collettivo comparativamente più rappresentativo, ma ne assume esclusivamente il contenuto economico quale parametro legale di riferimento.

Il vero punto di tensione della nuova disciplina emerge, però, nel passaggio dal trattamento economico complessivo al trattamento economico individuale. Il comma 5 non richiede che il datore di lavoro applichi il CCNL comparativamente più rappresentativo, né pretende che l'intero assetto contrattuale dell'impresa sia conforme al contratto leader. Esso si limita a subordinare l'accesso ai benefici del decreto alla condizione che il trattamento economico individuale corrisposto al lavoratore non sia inferiore al TEC determinato secondo l'articolo 7. Proprio questa formulazione sposta il baricentro del controllo dalla dimensione collettiva del sistema contrattuale alla dimensione individuale del rapporto incentivato. In altri termini, la norma non chiede, almeno in via diretta, se l'impresa applichi un contratto collettivo complessivamente adeguato; chiede se il singolo lavoratore, per il quale si fruisce del beneficio, riceva un trattamento economico individuale almeno pari alla soglia del salario giusto.

Da qui discende l'ambivalenza della nuova disciplina. Da un lato, l'articolo 7 rafforza il presidio economico, perché impedisce che l'incentivo pubblico sostenga rapporti retribuiti al di sotto del TEC del CCNL leader. Dall'altro lato, se il controllo resta confinato al singolo trattamento individuale, l'impresa potrebbe continuare ad applicare un contratto collettivo non (comparativamente) rappresentativo, limitandosi a colmare il differenziale economico mediante superminimi individuali, assegni *ad personam* o altre componenti fisse e continuative. Il problema non riguarda, dopo l'introduzione del comma 4-*bis*, qualsiasi voce individuale, poiché le componenti discrezionali e variabili restano escluse dal perimetro del TEC; riguarda piuttosto le voci individuali stabili, che potrebbero consentire di raggiungere la soglia economica senza incidere sull'assetto contrattuale complessivo applicato dall'impresa ([21]).

([21]) F. ALIFANO *ET AL.*, *Salario giusto e incentivi: guida ragionata alle posizioni delle parti sociali sul D.L. 62/2026*, Working Paper ADAPT, 2026, n. 10, ricostruiscono il dibattito parlamentare sul d.l. n. 62/2026 e le osservazioni provenienti dalle parti sociali. La critica, emersa in modo trasversale nelle audizioni, è che la disposizione possa svuotare o comunque indebolire la funzione *antidumping* del rinvio alla contrattazione rappresentativa, perché l'impresa non sarebbe necessariamente indotta ad abbandonare un contratto collettivo non rappresentativo, ma solo a garantire al lavoratore agevolato un trattamento economico individuale non inferiore al parametro legale. Secondo la ricostruzione offerta da ADAPT, il comma 5 dell'art. 7 è stato letto da più soggetti

Questo profilo consente di cogliere il limite strutturale dell'intervento. Il legislatore intende rafforzare la contrattazione collettiva rappresentativa e contrastare il *dumping* contrattuale, ma sceglie di farlo senza predisporre un criterio pienamente risolutivo di verifica della qualità complessiva del sistema di tutele applicato nell'impresa. Il contratto collettivo leader viene valorizzato come parametro economico nel solco di quella tecnica normativa, già nota all'ordinamento e avallata dalla giurisprudenza costituzionale formatasi a partire dall'articolo 36 Stat. lav., che consente al legislatore di subordinare il godimento di benefici pubblici al rispetto di determinati standard contrattuali senza attribuire efficacia *erga omnes* al contratto collettivo e senza porsi in tensione con l'articolo 39 Cost.
Ne deriva che la soglia del salario giusto può correggere il *dumping* salariale in senso stretto, ma non elimina necessariamente il *dumping* contrattuale, che può continuare a manifestarsi nella parte normativa del rapporto, nella classificazione del personale, nella distribuzione delle mansioni, nella disciplina dell'orario, della malattia, del comporto, del preavviso, degli scatti di anzianità, dei permessi o degli altri istituti che incidono sulla qualità complessiva della posizione economica del lavoratore, seppur indirettamente.
Proprio per questo l'articolo 7 deve essere letto in rapporto di complementarietà, e non di sostituzione, con l'articolo 1, comma 1175, legge n. 296/2006. Il comma 1175 conserva la propria funzione di clausola generale di legalità sociale nell'accesso ai benefici normativi e contributivi, perché presidia non soltanto la regolarità contributiva e il rispetto degli obblighi di legge, ma anche l'osservanza sostanziale dei contenuti economici e normativi della contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa. Di conseguenza, il raggiungimento del TEC non dovrebbe esaurire la verifica di legittimità dell'incentivo quando l'impresa applichi un contratto collettivo diverso da quello leader: in tali casi resta necessario accertare se il contratto applicato garantisca, anche sul piano normativo, tutele equivalenti, secondo la prassi già elaborata dall'INL.
Il rapporto tra le due clausole può essere descritto, allora, in termini di specialità parziale. L'articolo 7 supera il comma 1175 soltanto sul piano della determinatezza del parametro economico, perché trasforma il trattamento economico complessivo del contratto leader in una soglia legale espressa di accesso agli incentivi del decreto. Non lo supera, invece, sul piano della funzione generale, poiché non disciplina l'intero spettro delle condizioni sociali di fruizione dei benefici e non assorbe il controllo sugli istituti normativi. In questo senso, la nuova disposizione non abroga né neutralizza la clausola del 2006, ma la integra e la rafforza.

auditi come una disposizione potenzialmente elusiva proprio perché collega l'accesso agli incentivi al trattamento del singolo lavoratore e non all'assetto contrattuale complessivamente applicato dall'impresa.

Resta, tuttavia, il problema dell'ambito applicativo. La formula del comma 5, riferita ai «benefici previsti dal presente decreto», è sul piano letterale difficilmente superabile sul piano esegetico. Essa impedisce di sostenere che la nuova condizione del trattamento economico individuale non inferiore al TEC si applichi automaticamente a tutti gli incentivi previsti dall'ordinamento.
Ed è proprio la rigorosa aderenza al dato testuale della lettura restrittiva a evidenziarne le criticità sul piano sistematico.
Se la *ratio* dell'articolo 7 è evitare che risorse pubbliche sostengano rapporti di lavoro economicamente "ingiusti", non v'è una ragione persuasiva per limitare tale presidio ai soli benefici introdotti dal decreto-legge n. 62/2026. La conseguenza è la creazione di un doppio binario: da un lato, gli incentivi del decreto, assoggettati alla soglia del salario giusto; dall'altro, gli ulteriori benefici normativi e contributivi per i quali continua a operare soltanto la clausola generale del comma 1175, sia pure nella lettura sostanziale offerta dalla prassi amministrativa.
Il rischio è che rapporti di lavoro omogenei, sostenuti da misure pubbliche analoghe e riconducibili alla medesima funzione promozionale, siano sottoposti a condizioni retributive diverse solo in ragione della fonte normativa dell'incentivo utilizzato, con un evidente *vulnus* al principio di ragionevolezza.
In assenza di un chiarimento normativo, è prevedibile che sarà ancora una volta la prassi amministrativa a dover offrire un criterio operativo di raccordo, stabilendo se il parametro dell'articolo 7 possa fungere almeno da canone interpretativo anche oltre il perimetro letterale del decreto.

8. Osservazioni conclusive

L'analisi sin qui svolta consente di ricondurre il decreto-legge n. 62/2026 entro una linea di evoluzione che, pur non modificando gli obiettivi tradizionalmente perseguiti dalle politiche di incentivazione dell'occupazione, ne ridefinisce significativamente la tecnica di costruzione. Il decreto conferma, infatti, il ricorso a misure temporalmente circoscritte, finanziariamente contingentate e prive di carattere strutturale, così perpetuando quella successione di interventi destinati a operare per periodi limitati che ormai costituisce una costante della legislazione in materia. Nondimeno, esso evidenzia una maggiore attenzione al coordinamento con la disciplina eurounitaria degli aiuti di Stato, ricollocando le principali misure incentivanti entro il modello delineato dal regolamento (UE) n. 651/2014 e privilegiando, ove possibile, il ricorso al regime di esenzione per categoria rispetto a strumenti subordinati alla preventiva autorizzazione della Commissione europea, la cui esperienza applicativa ha più volte mostrato come i tempi e gli esiti del procedimento autorizzatorio possano incidere in maniera determinante sull'effettiva operatività degli incentivi.

Questa opzione legislativa non è priva di riflessi sulla struttura delle singole fattispecie agevolative. La riconduzione degli incentivi entro le categorie eurounitarie del lavoratore "svantaggiato" e "molto svantaggiato" comporta, infatti, l'abbandono di criteri selettivi fondati prevalentemente su elementi soggettivi isolati, quali l'età, il genere o l'assenza di precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato, a favore di fattispecie costruite attraverso la combinazione di una pluralità di requisiti concorrenti, nei quali tali elementi assumono rilievo solo se accompagnati da una condizione qualificata di svantaggio occupazionale, normalmente identificata nella protratta assenza di un impiego regolarmente retribuito ovvero nella contestuale ricorrenza di ulteriori fattori di vulnerabilità individuati dal diritto unionale. Non muta, dunque, la natura selettiva dell'intervento incentivante, che continua a rappresentarne un tratto essenziale, ma si modifica il criterio attraverso il quale la selezione viene operata, restringendo il perimetro delle situazioni agevolabili all'interno delle stesse categorie di destinatari e riallineandolo alla logica sottesa agli aiuti all'assunzione disciplinati dal GBER.

È, tuttavia, nell'articolo 7 che il decreto rivela il proprio profilo di maggiore interesse sistematico. La disposizione non interviene sul tema, ormai da tempo al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, dell'efficacia generale della contrattazione collettiva, né introduce una disciplina generale del salario minimo legale; essa assume, piuttosto, il trattamento economico complessivo individuato dalla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa quale parametro legislativo del "salario giusto" e ne collega, attraverso il comma 5, il rispetto alla fruizione degli incentivi disciplinati dal decreto. In tal modo, il trattamento economico complessivo cessa di operare esclusivamente quale criterio di equivalenza elaborato dalla prassi amministrativa nell'applicazione dell'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 e acquista un'autonoma rilevanza normativa quale requisito di accesso ai benefici, segnando il passaggio da un parametro utilizzato prevalentemente in sede interpretativa a un presupposto direttamente previsto dalla legge.

Proprio tale passaggio, tuttavia, evidenzia come il processo di razionalizzazione del sistema non possa ancora considerarsi compiuto. La nuova condizione retributiva non sostituisce, infatti, la clausola generale di condizionalità sociale prevista dall'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, ma si affianca ad essa, dando luogo a un duplice livello di verifica nel quale continuano a convivere una valutazione complessiva dell'equivalenza dei trattamenti economici e normativi e uno specifico requisito retributivo riferito ai soli incentivi disciplinati dal decreto. È in questo rapporto, più ancora che nella disciplina delle singole misure agevolative, che sembra concentrarsi il principale nodo sistematico della riforma, destinato a misurare la capacità del nuovo parametro del trattamento economico complessivo di trascendere l'ambito applicativo del decreto-legge n. 62/2026 e

di assumere un ruolo più generale nella progressiva evoluzione della condizionalità sociale degli incentivi all'occupazione.

Il limite alla durata dei tirocini extracurriculari infragruppo (art. 4-*bis*)

di Carmela Garofalo

Abstract – Il contributo analizza l'art. 4-*bis* del d.l. n. 62/2026, aggiunto in sede di conversione dalla l. n. 112/2026, che ha introdotto un limite di dodici mesi complessivi per i tirocini extracurriculari svolti presso imprese appartenenti al medesimo gruppo. La disposizione si inserisce in un quadro regolativo rimasto incompiuto dopo la legge di bilancio per il 2022 e solleva questioni interpretative e applicative, anche in relazione alle discipline regionali e al riparto costituzionale delle competenze. L'analisi mostra come la novella, pur rafforzando il contrasto alla reiterazione abusiva dei tirocini, confermi la scelta del legislatore di intervenire mediante nuovi limiti antielusivi, rinviando ancora una volta il riordino complessivo dell'istituto.

Abstract – The article examines Art. 4-*bis* of Decree-Law No. 62/2026, introduced during the conversion process by Act No. 112/2026, which establishes a twelve-month overall limit for extracurricular traineeships carried out within the same group of undertakings. The provision forms part of a regulatory framework that has remained incomplete since the 2022 Budget Act and raises interpretative and practical issues, including its relationship with regional legislation and the constitutional allocation of legislative powers. Although the reform strengthens the prevention of repeated and abusive traineeships, it confirms the legislature's tendency to rely on further anti-avoidance limits while once again postponing a comprehensive reform of the institution.

Sommario: 1. Premessa: una novella di dettaglio nel cantiere incompiuto della riforma. – 2. Dove siamo rimasti? La legge di bilancio per il 2022 e la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2023. – 3. La genesi parlamentare del comma 726-*bis*: dalla "precarietà cumulativa" al limite infragruppo. – 4. Ambito applicativo e criterio di computo. – 5. La nozione di "gruppo di imprese". – 6. Il rapporto con gli altri limiti e con i regimi speciali. – 7. Effettività del precetto e conseguenze della violazione. – 8. La novella alla prova del riparto costituzionale delle competenze. – 9. Conclusioni.

1. Premessa: una novella di dettaglio nel cantiere incompiuto della riforma

L'articolo 4-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, introdotto nel corso dell'iter di conversione dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, aggiunge all'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio per il 2022) il comma 726-*bis*, in forza del quale «la durata massima dei tirocini extracurriculari di cui ai commi da 720 a 726 non può eccedere il limite di dodici mesi complessivi per ciascun gruppo di imprese, fermi restando gli altri limiti previsti dalla legislazione vigente».

Il nuovo comma 726-*bis* si colloca in un quadro rimasto sospeso tra il mancato completamento della riforma avviata dalla legge di bilancio per il 2022, la perdurante applicazione delle Linee guida del 25 maggio 2017 e delle discipline regionali che le hanno recepite e i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha posto agli interventi statali sulla disciplina sostanziale dei tirocini extracurriculari.

La nuova previsione assolve, anzitutto, una specifica funzione antielusiva, impedendo che la distinta soggettività giuridica delle imprese appartenenti al medesimo gruppo consenta di reiterare, senza soluzione di continuità o mediante una successione solo formalmente discontinua, esperienze di tirocinio riferite alla stessa persona, azzerando a ogni passaggio il computo della durata massima. Al tempo stesso, essa costituisce un ulteriore indice di una regolazione che continua a definire con crescente puntualità le condizioni di legittimo utilizzo dell'istituto e le fattispecie abusive, senza tuttavia chiarire in termini positivi gli elementi che ne identificano la causa, la qualità formativa e l'autonomia rispetto al rapporto di lavoro ([1]). Ne risulta confermata quella progressiva "torsione lavoristica" dell'istituto che accompagna l'ampliamento delle finalità di inserimento occupazionale e che ha indotto il legislatore a concentrare l'attenzione sulle condizioni di legittimo utilizzo e sugli strumenti di contrasto agli abusi ([2]).

La scelta normativa assume particolare rilievo ove si consideri che la disposizione interviene mentre, sul versante europeo, è ancora in corso l'iter legislativo relativo alla proposta di direttiva sui tirocini (COM(2024) 132 *final*), presentata il 20

([1]) Cfr. S. DONÀ, G. IUZZOLINO, *Il tirocinio extracurriculare: questioni aperte e prospettive di sviluppo*, in *Professionalità Studi*, 2025, n. 3, p. 27 ss.; M. COLOMBO, *Ex pluribus unum? Per una lettura del tirocinio in chiave di sistema*, ivi, p. 5 ss.

([2]) Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, in *RGL*, 2024, n. 2, I, p. 242 ss.; P. PASCUCCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in *DLRI*, 2013, n. 139, p. 415 ss.

marzo 2024, e il procedimento diretto all'adozione di una nuova raccomandazione del Consiglio (COM(2024) 133 *final*), destinata a sostituire quella del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini ([3]).
Nelle more della conclusione di tali procedimenti, il legislatore italiano circoscrive, dunque, il proprio intervento al solo profilo della durata cumulativa infragruppo, senza incidere sull'assetto complessivo della disciplina dei tirocini extracurriculari.

2. Dove siamo rimasti? La legge di bilancio per il 2022 e la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2023

Per cogliere il significato del comma 726-*bis* occorre muovere, senza ripercorrere l'intera vicenda normativa dell'istituto, dall'articolo 1, commi 720-726, della legge n. 234/2021. Con tale intervento il legislatore ha tipizzato per la prima volta in una fonte primaria la distinzione tra tirocini curriculari, funzionali al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto, e tirocini extracurriculari, destinati a favorire l'orientamento e la formazione professionale anche per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. La riforma ha, al contempo, demandato a un accordo da concludere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome la definizione di nuove Linee guida, sulla base di criteri destinati a orientarne in maniera puntuale il contenuto. Tra essi figurano, da un lato, previsioni volte a rafforzare la qualità del percorso formativo, mediante la definizione di livelli essenziali della formazione, il bilancio iniziale e la certificazione finale delle competenze, dall'altro, una serie di misure chiaramente rivolte a delimitare l'area del ricorso legittimo al tirocinio, quali la previsione di una congrua indennità di partecipazione, la fissazione della durata massima comprensiva degli eventuali rinnovi, i limiti quantitativi di attivazione, i meccanismi di contingentamento fondati sulle assunzioni effettuate dal soggetto ospitante e, più in generale, l'introduzione di specifiche misure dirette a prevenire e contrastare gli usi distorti dell'istituto (articolo 1, comma 721, lettere *b-e*) ([4]).

([3]) *Amplius* cfr. G. IMPELLIZZIERI, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitori e principio di non discriminazione*, in *Professionalità Studi*, 2024, n. 2, pp. 235-238; M. MIRACOLINI, *Traineeships and Youth Employment Strategies: The Italian Case in Light of Upcoming European Reforms*, in *EJICLS*, 2024, vol. 13, n. 3, p. 79 ss.
([4]) Cfr. S. CAFFIO, *L'evoluzione genetica e funzionale dei tirocini extracurriculari tra diritto interno e (futuribili) scenari di legislazione europea*, in *Equal*, 2026, n. 2-3, p. 230 ss., qui pp. 232-233; S. DONÀ, G. IUZZOLINO, *op. cit.*, p. 34; P. PASCUCCI, "*Detto" e "non detto" nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, in *RGL*, 2023, n. 2, II, p. 488 ss.

Pur confermando il metodo cooperativo inaugurato dalla legge n. 92/2012, la legge di bilancio per il 2022 ha segnato un'evoluzione dell'intervento statale, non tanto perché abbia ridisegnato il tirocinio nei suoi tratti essenziali, quanto perché ne ha rafforzato i presupposti di legittimo utilizzo.
La previsione di una sanzione amministrativa per l'omessa corresponsione dell'indennità di partecipazione, l'introduzione della contravvenzione di tirocinio fraudolento e il richiamo espresso al rispetto integrale della disciplina prevenzionistica mostrano come il baricentro dell'intervento si sia progressivamente spostato dalla promozione dell'esperienza formativa alla delimitazione delle condizioni entro le quali essa può essere lecitamente realizzata. Anche le innovazioni rivolte alla qualità del percorso risultano, in questa chiave, funzionali a rendere più agevole la distinzione tra un autentico percorso di apprendimento e un impiego dell'istituto funzionalmente orientato alla soddisfazione di esigenze produttive ([5]).
Il percorso attuativo della riforma è stato, tuttavia, interrotto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 70/2023, che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, comma 721, lettera *a*, della legge n. 234/2021 nella parte in cui imponeva di circoscrivere l'applicazione dei tirocini extracurriculari ai soggetti con difficoltà di inclusione sociale. La Corte ha ribadito che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di formazione professionale comprende i tirocini extracurriculari e ha escluso che lo Stato possa predeterminare rigidamente il contenuto dell'accordo, impedendo alle Regioni ogni diversa scelta in ordine alla platea dei destinatari ([6]).
Ne consegue che, venuto meno uno dei criteri destinati a orientare la revisione della disciplina, il procedimento avviato dall'articolo 1, comma 721, della legge n. 234/2021 non ha ancora trovato compimento. Il termine previsto per la conclusione dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni risulta ormai ampiamente decorso e il quadro regolatorio continua pertanto a fondarsi sulle Linee guida del 2017 e sulle discipline regionali che ne hanno dato attuazione ([7]), integrate esclusivamente dalle disposizioni immediatamente efficaci della legge n. 234/2021 in materia sanzionatoria e di sicurezza, riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ([8]).

([5]) Cfr. A. BELLAVISTA, *I tirocini formativi e di orientamento*, in A. PERULLI, L. CAVALLARO (a cura di), *Le forme giuridiche di impiego del lavoro: lavoro subordinato, lavoro autonomo, lavoro indiretto*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, p. 1200; M. TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, in *Boll. ADAPT*, 2022, n. 4, p. 4.
([6]) Cfr. P. PASCUCCI, *"Detto" e "non detto" nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit., p. 488 ss.
([7]) In questi termini si veda nota INL 21 marzo 2022, n. 530.
([8]) Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., pp. 256-257; S. CAFFIO, *op. cit.*, pp. 236-237.

Il nuovo comma 726-*bis* si inserisce, dunque, in un assetto ancora fondato sulla disciplina previgente e segnato dai limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale all'intervento statale, il che impone di soffermarsi sulla tecnica normativa impiegata, diversa da quella del comma 721, poiché la nuova disposizione non formula un criterio destinato a orientare un successivo accordo, ma introduce immediatamente un limite applicabile ai tirocini extracurriculari ([9]).

3. La genesi parlamentare del comma 726-*bis*: dalla "precarietà cumulativa" al limite infragruppo

La genesi parlamentare della disposizione contribuisce a chiarirne la *ratio* e, al contempo, i limiti. L'articolo 4-*bis* non figurava nel testo originario del decreto-legge n. 62/2026, ma è stato introdotto durante l'esame in sede referente alla Camera e successivamente confermato senza modificazioni nel prosieguo dell'iter ([10]).

La proposta iniziale recava una rubrica significativamente più ampia, riferita al «limite massimo alla durata dei tirocini per il contrasto alla precarietà cumulativa», prevedendosi che «al fine di garantire l'effettiva natura formativa del tirocinio e prevenire l'abuso dello strumento per finalità di mera sostituzione di lavoro subordinato» la durata complessiva dei tirocini extracurriculari non potesse superare diciotto mesi nell'arco dell'intera carriera lavorativa del soggetto, computando tutti i periodi svolti, anche presso datori di lavoro diversi, purché relativi a mansioni sovrapponibili o riconducibili al medesimo profilo professionale. Su-

([9]) Tra le altre, cfr. sentenza C. cost. n. 50/2005 secondo cui «la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi»; si veda anche sentenza C. cost. n. 287/2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, d.l. n. 138/2011, che disponeva in materia di livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini formativi e di orientamento non curriculari, definendo anche la durata massima di tali tirocini; ed infine la richiamata sentenza C. cost. n. 70/2023, che è intervenuta a censurare proprio una disposizione della nuova disciplina dei tirocini dettata dalla l. n. 234/2021, e precisamente la lett. *a* del comma 721 che limitava la disciplina dei tirocini extracurriculari in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale. In dottrina *amplius* cfr. D. GAROFALO, *Federalismo e diritto "per il" lavoro*, Cacucci, 2005; A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, Giappichelli, 2013; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, n. 5, p. 895; G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Giuffrè, 2006.

([10]) Si veda Camera dei deputati, XIX legislatura, A.C. 2911, emendamento 4.01; Servizio Studi, dossier n. 691/1, 9 giugno 2026, pp. 24-25.

perata la soglia, ulteriori rapporti avrebbero dovuto essere instaurati esclusivamente mediante contratto di lavoro subordinato; la violazione avrebbe comportato la trasformazione dell'ultimo tirocinio irregolare in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, oltre all'applicazione delle sanzioni richiamate dalla proposta ([11]).
La riformulazione approvata ha radicalmente ridimensionato l'impianto attraverso l'eliminazione del limite riferito all'intera vita lavorativa, del collegamento tra i diversi tirocini fondato sull'identità o sull'analogia delle mansioni, dell'obbligo di ricorrere al contratto di lavoro subordinato dopo il superamento della soglia, della conversione automatica e dell'espressa previsione sanzionatoria. Al loro posto è rimasto un tetto di dodici mesi riferito al perimetro del gruppo di imprese, formulato in termini generali e accompagnato dalla salvezza degli altri limiti previsti dalla legislazione vigente.
Il passaggio dall'emendamento originario al testo finale consente di escludere che alla violazione del comma 726-*bis* possano essere ricollegate, in via interpretativa, conseguenze (ri)qualificatorie che sono state consapevolmente espunte (*infra*). Al tempo stesso, la riformulazione consente di individuare con sufficiente chiarezza l'interesse protetto ovvero quello di impedire che la reiterazione di tirocini riferiti alla medesima persona presso imprese formalmente distinte, ma appartenenti a un'unica organizzazione economica, permetta di eludere il limite di durata massima applicabile al singolo soggetto ospitante. Sicché la nozione di "precarietà cumulativa", sebbene espunta dalla rubrica definitiva, conserva una funzione interpretativa, sia pure in un'accezione più circoscritta rispetto a quella delineata nella proposta originaria.

4. Ambito applicativo e criterio di computo

Il limite di dodici mesi complessivi assume quale unità di computo il percorso del singolo tirocinante e individua nel gruppo di imprese il perimetro organizzativo entro il quale ricondurre unitariamente le esperienze svolte presso soggetti ospitanti formalmente distinti, attribuendo così rilevanza alla continuità sostanziale del percorso formativo all'interno della medesima realtà economica. La distinta soggettività giuridica delle imprese appartenenti al gruppo resta ferma sul piano dei singoli rapporti di tirocinio, mentre, ai fini della durata, i periodi maturati presso ciascuna di esse concorrono alla determinazione dell'unico limite complessivo previsto dal comma 726-*bis*. Ne consegue che devono essere sommati tutti i periodi di tirocinio extracurriculare svolti dalla medesima persona

([11]) Legislatura XIX, *Proposta emendativa 4.01.in XI Commissione in sede referente riferita al C. 2911*, 20 maggio 2026.

presso imprese appartenenti allo stesso gruppo, indipendentemente dal fatto che essi siano continuativi o intervallati, attivati sulla base della medesima convenzione o di convenzioni differenti, promossi dal medesimo soggetto o da promotori diversi. Nel computo rientrano, coerentemente con il criterio già accolto dalle Linee guida del 2017 e richiamato dal comma 721, lettera *b*, legge n. 234/2021, le proroghe e i rinnovi, nonché i periodi formalmente qualificati come nuovi tirocini quando risultino imputabili a un'altra impresa del gruppo. Diversamente opinando, la disposizione potrebbe essere agevolmente neutralizzata mediante la sostituzione del promotore, la modifica della convenzione o una breve interruzione tra le esperienze.

Maggiori difficoltà interpretative emergono con riguardo alla rilevanza dell'identità del progetto formativo, delle attività svolte o del profilo professionale, poiché la proposta originaria circoscriveva espressamente il cumulo ai tirocini aventi ad oggetto mansioni sovrapponibili o comunque riconducibili al medesimo profilo, secondo una tecnica già impiegata nella disciplina dei contratti flessibili, mentre tale condizione è stata espunta dal testo definitivamente approvato.

Il dato letterale conduce, quindi, a ritenere che concorrano al raggiungimento della soglia tutti i tirocini extracurriculari svolti nello stesso gruppo, anche quando siano finalizzati all'acquisizione di competenze differenti o si collochino in un successivo percorso di riqualificazione professionale. La soluzione è coerente con la formulazione della norma, ma può produrre effetti eccedenti rispetto alla finalità antielusiva, impedendo non soltanto la reiterazione artificiosa della medesima esperienza, ma anche un tirocinio dotato di un contenuto formativo effettivamente nuovo presso un'altra società del gruppo.

Una correzione interpretativa fondata esclusivamente sulla *ratio*, volta a reintrodurre il requisito dell'identità o analogia delle attività espunto durante l'iter di conversione, appare tuttavia difficilmente sostenibile perché finirebbe per attribuire all'interprete il compito di ripristinare una condizione che il testo finale non contiene e che, peraltro, richiederebbe criteri di accertamento non agevoli, soprattutto quando il progetto formativo descriva competenze trasversali o attività solo parzialmente coincidenti. Il problema segnala, piuttosto, un difetto di selettività della disposizione che, nel tentativo di costruire una regola semplice e immediatamente applicabile, ha scelto un limite assoluto che non distingue tra reiterazione abusiva e successione di percorsi realmente differenziati.

L'espressione «per ciascun gruppo di imprese» comporta, inoltre, che il raggiungimento dei dodici mesi all'interno di un gruppo non impedisca, in sé, l'attivazione di un tirocinio presso un'impresa estranea o appartenente a un diverso gruppo, poiché il ridimensionamento dell'emendamento originario ha sostituito al massimale riferito all'intera esperienza personale del tirocinante un limite circoscritto ai rapporti intercorsi con soggetti ospitanti riconducibili al medesimo

perimetro economico-organizzativo. Resta, naturalmente, ferma la possibilità che la disciplina regionale vieti la ripetizione del tirocinio presso lo stesso ospitante o per il medesimo profilo ([12]), nonché la necessità di verificare la genuinità del nuovo percorso; ma il comma 726-*bis*, isolatamente considerato, non impedisce che la persona inizi una nuova esperienza presso un soggetto ospitante autonomo ([13]).

La norma è destinata a operare anche quando i diversi tirocini si svolgano in Regioni differenti, considerato che il criterio di collegamento è rappresentato dall'appartenenza al gruppo, non dall'identità del territorio o della disciplina regionale applicabile. Può pertanto verificarsi che un primo tirocinio sia regolato dalla normativa della Regione nella quale ha sede l'unità operativa della prima società e un secondo da quella applicabile a un'altra impresa del gruppo collocata altrove. In simili ipotesi, la disciplina regionale governa i requisiti e lo svolgimento del singolo tirocinio, mentre il comma 726-*bis* sovrappone un limite cumulativo di rilievo nazionale; manca, tuttavia, una disciplina che individui le modalità di rilevazione e di condivisione delle informazioni relative ai periodi già svolti presso le diverse imprese del gruppo.

Ulteriori incertezze derivano dall'assenza di una disciplina transitoria. La legge n. 112/2026 è entrata in vigore il 28 giugno 2026, ma il comma 726-*bis* non chiarisce se debbano essere computati i periodi svolti prima di tale data né quale sorte spetti ai tirocini già in corso che, sommati a precedenti esperienze infragruppo, superino la nuova soglia; più delicata è l'incidenza sui progetti già validamente avviati, rispetto ai quali l'applicazione immediata del limite può comprimere l'affidamento delle parti e interrompere un percorso programmato sulla base della disciplina vigente. In mancanza di un intervento legislativo, un chiarimento amministrativo appare indispensabile, ma non potrebbe spingersi sino a introdurre una regola transitoria priva di supporto legale.

([12]) Cfr., a titolo esemplificativo, d.G.R. Lombardia 17 gennaio 2018, n. 7763, § 3.2, lett. *c*, secondo cui «il soggetto ospitante può realizzare con il medesimo tirocinante un solo tirocinio extracurriculare»; Regione Lombardia, FAQ Gestione dei tirocini di cui alla d.G.R. 17 gennaio 2018, n. 7763, aggiornamento 24 giugno 2026, FAQ n. 6.2, ove si ammette l'attivazione di un secondo tirocinio presso un'impresa appartenente allo stesso gruppo, salvo che le due società siano riconducibili a un unico centro di imputazione dei rapporti di lavoro. In senso coerente, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, FAQ 22 novembre 2017, sulla prosecuzione del tirocinio presso altra impresa del medesimo gruppo. Una corrispondente previsione non è contenuta nelle Linee guida approvate in Conferenza Stato-Regioni il 25 maggio 2017.

([13]) In questi termini cfr. M. COLOMBO, G. IMPELLIZZIERI, M. TIRABOSCHI, *Tirocini extracurriculari: una nuova previsione di dettaglio per un istituto rimasto privo di una regolazione di sistema*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 25.

5. La nozione di "gruppo di imprese"

Il secondo nucleo problematico attiene alla nozione di "gruppo di imprese", impiegata dal comma 726-*bis* senza definirne gli elementi costitutivi e senza rinviare alle disposizioni codicistiche che regolano i rapporti di controllo, collegamento o direzione unitaria, con una lacuna che assume particolare rilievo poiché dalla delimitazione del gruppo dipendono tanto la determinazione della durata residua utilizzabile dal tirocinante quanto la possibilità per il soggetto ospitante di procedere legittimamente all'attivazione di un nuovo tirocinio.
Una prima soluzione, prospettata nel primo commento alla novella ([14]), muove dall'articolo 2359 c.c. e riconduce al gruppo le società controllanti, controllate e collegate, ancorando così l'applicazione della disposizione a categorie già conosciute dall'ordinamento. Il richiamo consentirebbe di ricomprendere le società nelle quali un'altra dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, esercita un'influenza dominante in ragione dei voti disponibili o di particolari vincoli contrattuali, nonché quelle sottoposte a un'influenza notevole, presunta quando possa essere esercitato almeno un quinto dei voti, ovvero un decimo nelle società quotate ([15]); proprio l'inclusione di quest'ultima fattispecie rende, tuttavia, problematica l'integrale trasposizione della norma codicistica, poiché il semplice collegamento societario può esprimere una partecipazione rilevante senza tradursi in una capacità effettiva di indirizzare unitariamente le scelte organizzative e, in particolare, la gestione e la successione dei tirocini. A ciò si aggiunge che l'articolo 2359 c.c. disciplina rapporti tra società, mentre la formulazione più ampia adottata dal comma 726-*bis*, riferita al "gruppo di imprese", sembra destinata a comprendere anche aggregazioni nelle quali operino soggetti economici aventi una diversa forma giuridica.
La cautela nei confronti di un'automatica identificazione con le fattispecie dell'articolo 2359 c.c. trova conferma nello stesso contesto normativo nel quale la disposizione è stata inserita, dal momento che il decreto-legge n. 62/2026, nel disciplinare il calcolo dell'incremento occupazionale richiesto per l'accesso agli esoneri contributivi, considera espressamente le diminuzioni verificatesi presso «società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto» (si veda sez. I), mentre nel nuovo articolo 4-*bis* ricorre alla diversa e più sintetica locuzione «gruppo di imprese». La differenza lessicale, pur non assumendo di per sé valore

([14]) *Ibidem*.
([15]) Sul fenomeno del controllo e del collegamento societario si veda circ. Inps n. 116/1995, a margine dell'art. 8, comma 4-*bis*, l. n. 223/1991. Si vedano altresì, *ex plurimis*, Cass. 15 maggio 2006, n. 11107; Cass. 10 aprile 2009, n. 8809; Cass. 9 dicembre 2009, n. 25763; Cass. 29 novembre 2011, n. 25270.

decisivo, mostra come il legislatore disponesse di un quadro legale di riferimento e abbia scelto, nella disciplina dei tirocini, un'espressione che non coincide necessariamente con esso.
Una diversa ricostruzione può essere sviluppata attraverso la disciplina dell'attività di direzione e coordinamento di cui agli articoli 2497 ss. c.c. che attribuisce rilievo all'esistenza di un centro capace di imprimere un indirizzo unitario alle imprese sottoposte alla sua influenza e presenta, per questa ragione, una maggiore coerenza con la *ratio* antielusiva del comma 726-*bis*, rivolta a impedire che una pluralità di soggetti giuridici inseriti nella medesima organizzazione economica possa programmare la successione delle esperienze formative senza tenere conto dei periodi già maturati. Anche tale criterio conserva, peraltro, margini di incertezza, sia perché l'attività di direzione e coordinamento può emergere in assenza di un controllo societario formalizzato, sia perché la pubblicità prevista dall'articolo 2497-*bis* c.c. non esaurisce tutte le ipotesi nelle quali una pluralità di imprese risulti, sul piano sostanziale, riconducibile a un comune centro decisionale.
Indicazioni utili provengono, sotto questo profilo, dalla disciplina degli incentivi all'occupazione ([16]), nella quale il legislatore ha frequentemente affiancato alle ipotesi codificate di controllo e collegamento *ex* articolo 2359 c.c. quella, formulata in termini volutamente atecnici, della «coincidenza sostanziale degli assetti proprietari». Nell'interpretazione elaborata dalla giurisprudenza di legittimità, tale espressione ricomprende le situazioni nelle quali la presenza di un comune nucleo proprietario renda possibile l'ideazione e l'attuazione di un'operazione coordinata tra imprese formalmente distinte, secondo un criterio che valorizza la sostanziale estraneità o, viceversa, la riconducibilità dei soggetti economici a un medesimo centro di interessi ([17]). La funzione antielusiva comune alle due discipline conferma l'esigenza di superare un accertamento fondato esclusivamente sulla veste formale dei soggetti coinvolti anche se la trasposizione di tale elaborazione nella materia dei tirocini richiede particolare prudenza, poiché la coincidenza sostanziale degli assetti proprietari opera, nel sistema degli incentivi, quale condizione ostativa alla concessione di un beneficio, la cui insussistenza deve essere dimostrata dal soggetto che intende fruirne, mentre il limite introdotto dal comma 726-*bis* deve essere verificato anteriormente all'attivazione del tirocinio e incide direttamente sulla posizione della persona destinataria del percorso formativo.

([16]) *Amplius* cfr. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, p. 137 ss.
([17]) Si vedano Cass. 2 luglio 2015, n. 13583; Cass. 26 luglio 2011, n. 16288; Cass. 28 gennaio 2009, n. 2164; Cass. 7 aprile 2008, n. 8988; Cass. 1° luglio 2002, n. 9532.

Tra i riferimenti normativi suscettibili di orientare l'interpretazione, particolare rilievo può allora assumere la nozione di "impresa unica" elaborata dal diritto unionale in materia di aiuti *de minimis*. L'articolo 2, § 2, del regolamento (UE) 2023/2831 considera unitariamente le imprese tra le quali intercorra almeno una delle relazioni espressamente individuate dalla disposizione, consistenti nella disponibilità della maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o dei soci; nel potere di nominare o revocare la maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, direzione o sorveglianza; nel diritto di esercitare un'influenza dominante in forza di un contratto o di una clausola statutaria; ovvero nel controllo della maggioranza dei diritti di voto realizzato da un socio mediante un accordo con gli altri azionisti o soci, estendendo la medesima qualificazione alle imprese collegate indirettamente attraverso una o più imprese intermedie. La definizione è stata costruita proprio allo scopo di ricondurre a un'unica entità economica un gruppo di imprese collegate e di impedire che la frammentazione soggettiva consenta di aggirare i massimali degli aiuti, attraverso un elenco di criteri che il regolamento qualifica come chiaro ed esaustivo in funzione della certezza del diritto e della riduzione degli oneri amministrativi ([18]).

La comunanza della finalità antielusiva e l'oggettività degli indici utilizzati rendono la nozione unionale particolarmente adatta a fungere da modello ricostruttivo del "gruppo di imprese" rilevante ai sensi del comma 726-*bis*, poiché essa concentra l'accertamento sulla presenza di poteri idonei a determinare le decisioni dell'altra impresa, direttamente o attraverso rapporti intermedi, e consente così di ricomprendere le aggregazioni caratterizzate da un'effettiva unità economica e decisionale, selezionandole rispetto alle situazioni di mera partecipazione, collaborazione o influenza non dominante. Il riferimento al regolamento (UE) 2023/2831 conserva, nondimeno, valore interpretativo, essendo la relativa definizione elaborata per il calcolo degli aiuti *de minimis* concessi da uno Stato membro e non richiamata dal legislatore nazionale nella disciplina dei tirocini, sicché la sua utilizzazione non potrebbe assumere la forma di un rinvio automatico o estendersi indistintamente a tutti gli effetti propri della nozione unionale.

La soluzione maggiormente coerente con la funzione della disposizione consiste, allora, nell'assumere come rilevanti le relazioni di controllo o di influenza dominante, anche indirette, che consentano di ricondurre le imprese a un comune centro decisionale e di coordinare le scelte relative all'impiego dei tirocinanti, utilizzando i criteri dell'articolo 2, § 2, del regolamento (UE) 2023/2831 quale

([18]) Cfr. C. GAROFALO, *Gli incentivi all'occupazione tra diritto promozionale e condizionalità sociale*, in G. ZILIO GRANDI, A. MOSTARDA (a cura di), *Il ruolo delle istituzioni nella gestione del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2026, pp. 3-40; C. GAROFALO, *Il sistema degli incentivi all'occupazione*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, 2025, pp. 2489-2515.

principale parametro interpretativo e integrandoli, sul piano interno, con gli indici desumibili dall'articolo 2359 c.c., dalla disciplina della direzione e coordinamento e dall'elaborazione giurisprudenziale sugli assetti proprietari sostanzialmente coincidenti. In tal modo, il cumulo dovrebbe operare in presenza di una relazione stabile che attribuisca a un'impresa o a un comune soggetto economico il potere di determinare o indirizzare le decisioni delle altre, mentre la partecipazione a una rete, a un consorzio o a un rapporto di *franchising*, la collaborazione commerciale e la parziale coincidenza della compagine sociale assumerebbero rilievo soltanto quando si accompagnino a poteri capaci di incidere effettivamente sulla gestione delle imprese e sulla programmazione dei percorsi formativi.
Anche questa ricostruzione non elimina integralmente il margine di incertezza determinato dall'assenza di una definizione legislativa, che assume particolare evidenza nei gruppi transnazionali, nelle aggregazioni comprendenti imprese non societarie e nelle strutture partecipative articolate attraverso più livelli di controllo, poiché l'operatività preventiva del limite richiede che il promotore e il soggetto ospitante possano individuare con sufficiente sicurezza le imprese presso le quali il tirocinante abbia già maturato periodi rilevanti.
La scelta di affidare all'interprete la delimitazione del gruppo, senza predisporre un criterio legale che renda conoscibili le relazioni tra gli ospitanti, finisce così per compromettere la prevedibilità del precetto e per trasferire all'attività amministrativa, ispettiva o giudiziale la costruzione di una nozione dalla quale dipende la stessa legittimità dell'attivazione del tirocinio.

6. Il rapporto con gli altri limiti e con i regimi speciali

L'inciso finale, secondo cui restano fermi «gli altri limiti previsti dalla legislazione vigente», assolve a una funzione di coordinamento sistematico, poiché colloca il nuovo limite cumulativo all'interno della disciplina già applicabile al singolo tirocinio, senza modificarne la durata massima né alterare le ulteriori condizioni stabilite dalle normative regionali.
Il periodo concretamente utilizzabile deve, pertanto, essere determinato mediante l'applicazione congiunta delle due discipline, assumendo come soglia effettiva quella più restrittiva, sicché la previsione statale non consente di protrarre sino a dodici mesi un'esperienza per la quale la normativa regionale stabilisca una durata inferiore e, al contempo, impedisce che il limite regionale venga eluso attraverso la successione di tirocini presso imprese riconducibili al medesimo gruppo. Ne deriva un assetto nel quale la determinazione della durata del singolo percorso continua a essere rimessa alla disciplina regionale, che può modularla in relazione alle caratteristiche dei destinatari, alle finalità dell'esperienza e alle

specificità delle misure di politica attiva, mentre il comma 726-*bis* introduce un criterio ulteriore di aggregazione temporale destinato a operare trasversalmente rispetto alle differenti regolazioni territoriali.
Il coordinamento diviene più complesso con riferimento ai regimi speciali che ammettono una durata superiore a quella ordinaria, dal momento che le Linee guida del 2017 fissano in dodici mesi il limite generale, comprensivo di proroghe e rinnovi, elevandolo a ventiquattro mesi per le persone con disabilità, mentre le discipline regionali possono prevedere ulteriori modulazioni in favore di categorie destinatarie di specifiche misure formative o di inclusione.
Una lettura strettamente aderente alla formula secondo cui la durata «non può eccedere» dodici mesi potrebbe indurre ad applicare la medesima soglia anche a tali fattispecie, ma finirebbe per attribuire alla disposizione antielusiva un effetto riduttivo sulle discipline speciali, comprimendo esperienze la cui maggiore estensione trova giustificazione nelle esigenze formative, di accompagnamento e di inclusione della persona.
La clausola di salvezza consente, invece, di ricostruire il rapporto tra le disposizioni secondo un criterio di specialità, in forza del quale, quando la legislazione applicabile riconosca una durata più ampia in ragione della condizione di disabilità o di altra condizione qualificata, il cumulo deve essere effettuato assumendo come soglia la durata prevista per la categoria interessata. Il comma 726-*bis* conserva in tal modo la propria funzione, poiché impedisce che il passaggio tra più imprese consenta di oltrepassare anche il limite speciale, senza ricondurre indiscriminatamente ogni percorso alla durata ordinaria di dodici mesi e senza produrre un arretramento delle misure predisposte a garanzia dell'effettiva partecipazione dei soggetti maggiormente esposti al rischio di esclusione ([19]).
Il riferimento agli «altri limiti» comprende, inoltre, le disposizioni regionali che regolano la reiterazione del tirocinio presso il medesimo soggetto ospitante, circoscrivono il ricorso a proroghe e rinnovi o subordinano l'attivazione di una nuova esperienza alla sussistenza di specifiche condizioni soggettive e formative, con la conseguenza che il rispetto della soglia cumulativa non esaurisce la verifica di legittimità del percorso. Un secondo tirocinio presso la stessa impresa può risultare precluso dalla normativa regionale anche quando la durata complessiva resti inferiore a dodici mesi; parimenti, continuano a trovare applicazione le quote di contingentamento commisurate alle dimensioni dell'unità operativa e al numero dei dipendenti, nonché i meccanismi premiali che consentono il superamento dei limiti ordinari in ragione delle assunzioni effettuate al termine delle precedenti esperienze.

([19]) In questi termini cfr. M. COLOMBO, G. IMPELLIZZIERI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

Il computo dei periodi di sospensione deve, infine, seguire i criteri previsti dalla disciplina applicabile al singolo tirocinio, poiché gli intervalli determinati da maternità, infortunio, malattia di lunga durata o chiusura aziendale, ai quali le Linee guida e le normative regionali ricollegano il differimento del termine finale, restano estranei all'effettivo svolgimento dell'esperienza formativa e non concorrono alla maturazione della durata massima. Una diversa soluzione trasferirebbe sul tirocinante le conseguenze temporali di eventi tutelati o comunque indipendenti dalla sua volontà, riducendo la parte di percorso concretamente destinata all'acquisizione delle competenze.
Permane, tuttavia, un margine di incertezza, poiché, in assenza di una regola statale uniforme sul computo, la determinazione dei periodi rilevanti resta affidata alle discipline regionali e può pertanto condurre a esiti difformi qualora i tirocini siano stati svolti in Regioni diverse, ferma restando la disciplina applicabile nei casi di soggetti ospitanti multilocalizzati.

7. Effettività del precetto e conseguenze della violazione

La principale criticità del comma 726-*bis* concerne la sua effettività, poiché l'assunzione del gruppo quale unità rilevante per il computo della durata non trova corrispondenza nell'individuazione di un centro unitario di imputazione degli obblighi informativi e delle responsabilità. La verifica dei periodi precedentemente maturati sembra gravare, in via operativa, sul soggetto promotore e sull'impresa ospitante, mentre la disposizione lascia indeterminati tanto il ruolo della "capogruppo" nella ricognizione delle esperienze avviate dalle diverse società quanto gli strumenti attraverso i quali acquisire le informazioni necessarie e valutare le conseguenze della loro eventuale incompletezza.
Le comunicazioni obbligatorie consentono alle amministrazioni competenti di ricostruire i tirocini attivati nei confronti della medesima persona, ma la loro attuale configurazione risponde prevalentemente a finalità di monitoraggio e vigilanza e non offre a promotori e ospitanti uno strumento preventivo di verifica dei periodi maturati presso le altre imprese del "gruppo".
L'attuazione del nuovo limite resta così affidata alla circolazione delle informazioni all'interno del gruppo, alla collaborazione del tirocinante e alla capacità del promotore di ricostruire esperienze che possono essere state attivate in territori diversi, sulla base di convenzioni differenti e mediante sistemi informativi regionali non necessariamente interoperabili.
In attesa di un coordinamento normativo o amministrativo, la convenzione e il progetto formativo individuale potrebbero essere integrati mediante una dichiarazione del tirocinante relativa alle precedenti esperienze svolte presso imprese

appartenenti al gruppo, accompagnata da una verifica interna del soggetto ospitante condotta nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali. Una simile soluzione assumerebbe valore organizzativo e probatorio ai fini risarcitori, contribuendo a delimitare la diligenza esigibile dai soggetti coinvolti, senza esaurire la questione della responsabilità nelle ipotesi in cui le informazioni risultino inesatte o incomplete.

Un ulteriore profilo di incertezza riguarda le conseguenze del superamento della soglia, rispetto alle quali la genesi parlamentare offre un'indicazione interpretativa particolarmente significativa. L'emendamento originario collegava al superamento del limite la trasformazione dell'ultimo tirocinio in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e richiamava uno specifico apparato sanzionatorio, mentre la riformulazione approvata ha espunto entrambe le previsioni.

Tale soppressione non comporta, tuttavia, che l'eccedenza temporale sia priva di autonomo rilievo. Secondo la prassi amministrativa formatasi in materia, occorre distinguere tra il superamento della durata indicata nel progetto formativo, quando rimanga rispettato il limite massimo stabilito dalla disciplina applicabile, e la prosecuzione dell'attività oltre tale limite. Nel primo caso, in presenza degli ulteriori requisiti di genuinità del percorso formativo, la fattispecie può essere ricondotta a una proroga del tirocinio; nel secondo, la prosecuzione interviene dopo la scadenza *ex lege* del rapporto e non risulta più coperta dalla comunicazione preventiva relativa al tirocinio. L'attività svolta nel periodo eccedente viene pertanto considerata, sul piano ispettivo, come prestazione lavorativa, la cui riconduzione al lavoro subordinato e la conseguente applicazione delle relative sanzioni continuano, però, a richiedere l'accertamento in concreto degli indici della subordinazione ([20]).

Il superamento dei dodici mesi determina, dunque, il venir meno della possibilità di ricondurre la prosecuzione dell'attività allo schema legale del tirocinio, ma non produce di per sé la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tale costituzione resta subordinata alla verifica delle concrete modalità di svolgimento della prestazione, rispetto alle quali l'eccedenza temporale assume un rilievo particolarmente qualificato, senza acquistare autonoma efficacia costitutiva o qualificatoria.

([20]) Si veda circ. INL 18 aprile 2018, n. 8, spec. p. 4, che distingue il superamento della durata prevista nel PFI, ancora contenuto entro il limite massimo legale, dalla prosecuzione oltre la durata massima stabilita dalla normativa regionale. Le indicazioni contenute nella circolare conformano l'attività del personale ispettivo, ma non costituiscono fonte normativa e non vincolano l'autorità giudiziaria.

Su un piano distinto si colloca il tirocinio fraudolento disciplinato dall'articolo 1, comma 723, legge n. 234/2021. La fattispecie non coincide con la mera violazione della disciplina sulla durata, ma ricorre quando lo schema formativo venga utilizzato per avvalersi di un lavoratore nella veste formale di tirocinante. Secondo la prassi amministrativa, ai fini della contestazione del reato è sufficiente provare che il tirocinio si sia svolto, in concreto, come un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato ([21]). Tale verifica presuppone una valutazione complessiva delle modalità di svolgimento dell'esperienza, condotta alla luce degli indici dell'eterodirezione, dell'inserimento nell'organizzazione produttiva, dell'effettività del tutoraggio, della corrispondenza tra le attività svolte e il progetto formativo e dell'eventuale utilizzazione del tirocinante per sostituire lavoratori o soddisfare ordinarie esigenze aziendali.
In tale quadro, il superamento della durata massima non è, isolatamente considerato, sufficiente a integrare il tirocinio fraudolento, ma costituisce una circostanza di particolare rilievo, soprattutto con riferimento all'attività svolta dopo la scadenza del periodo massimo legalmente consentito. Esso può concorrere, insieme alle concrete modalità di esecuzione della prestazione, a dimostrare che la prosecuzione del rapporto non fosse più funzionale a un'effettiva esperienza formativa, ma all'utilizzazione del tirocinante come lavoratore subordinato ([22]).
Resta da stabilire se e in quale misura siano applicabili le conseguenze previste dalle discipline regionali. Le Linee guida del 2017 hanno previsto la possibilità per le Regioni di recepire uno specifico apparato sanzionatorio in funzione della sanabilità o meno delle violazioni della normativa regionale. Le "violazioni non sanabili" ricomprendono il superamento della durata massima cui può seguire l'intimazione alla cessazione del tirocinio, pena l'interdizione per il soggetto promotore e/o ospitante ad attivarne altri nei successivi 12/18 mesi. La prima conseguenza appare coerente con l'impossibilità di proseguire validamente il percorso oltre la soglia applicabile, mentre l'estensione delle misure interdittive alla violazione del nuovo limite statale dipende dal contenuto delle singole normative regionali e dal rispetto del principio di legalità che governa l'applicazione delle sanzioni amministrative (di competenza statale).
La novella rischia, pertanto, di produrre un singolare disallineamento, poiché il rispetto di un precetto statale immediatamente operativo è affidato a modalità di verifica dipendenti, in larga misura, dall'organizzazione e dalla circolazione delle

([21]) Si veda nota INL 21 marzo 2022, prot. n. 530, spec. pp. 2-3; nota 11 luglio 2022, prot. n. 1451, spec. p. 2. Quest'ultima precisa inoltre che il riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato previsto dall'ultimo periodo del comma 723 è rimesso alla domanda del tirocinante, ferma restando l'autonomia dei profili previdenziali e dei conseguenti recuperi contributivi.
([22]) In dottrina cfr. P. RAUSEI, *Tirocinio extracurriculare: norme e prassi per contrastare gli abusi*, in *DPL*, 2024, n. 4, p. 217 ss.

informazioni tra i soggetti coinvolti, mentre le conseguenze del suo superamento non sono espressamente definite e possono variare in relazione alla disciplina territoriale applicabile. Il superamento della nuova soglia non determina infatti un effetto di conversione automatica, né consente di individuare conseguenze specifiche ulteriori rispetto a quelle eventualmente derivanti, secondo le regole generali, dall'accertamento della natura subordinata del rapporto.
Tale esito conferma che una regola antielusiva non può risultare pienamente efficace se non è accompagnata da obblighi informativi, criteri di imputazione, strumenti di controllo e conseguenze sufficientemente determinate. Le indicazioni amministrative potranno chiarire il computo della durata, la documentazione necessaria e le modalità della vigilanza, ma non colmare la lacuna relativa agli effetti del superamento del limite. Sarebbe stato quindi necessario un più compiuto intervento del legislatore statale, coordinato, per i profili di rispettiva competenza, con le discipline regionali, raccordo che la novella ha completamente omesso.

8. La novella alla prova del riparto costituzionale delle competenze

Una distinta questione riguarda la compatibilità del comma 726-*bis* con il riparto delle competenze delineato dall'articolo 117 Cost., profilo che trova un esplicito riscontro nel dossier dei Servizi studi, ove, dopo aver ricordato la mancata adozione delle nuove Linee guida previste dalla legge n. 234/2021 e la persistente operatività dell'accordo del 2017 e delle discipline regionali di recepimento, vengono richiamate le sentenze n. 287/2012 e n. 70/2023 al fine di sollecitare una valutazione della novella alla luce dell'orientamento consolidato della Corte costituzionale. Il rilievo assume particolare significato considerando che la disposizione è stata introdotta durante l'esame referente, mediante un intervento legislativo statale immediatamente precettivo e privo di un previo raccordo istituzionale con le Regioni, nonostante l'incidenza esercitata su un istituto tradizionalmente ricondotto alla loro competenza sulla formazione professionale.
Il precedente più prossimo è rappresentato dalla sentenza n. 287/2012, con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 del decreto-legge n. 138/2011, che, nell'intento di contrastare l'utilizzo abusivo dei tirocini, ne riservava l'attivazione ai neodiplomati e ai neolaureati entro dodici mesi dal conseguimento del titolo e ne fissava in sei mesi, comprensivi delle proroghe, la durata massima. La pronuncia ha ricondotto la disciplina dei requisiti soggettivi, dei destinatari e della durata dei tirocini extracurriculari alla materia della formazione professionale, sul presupposto che tali esperienze, svolgendosi al di fuori di un rapporto di lavoro e perseguendo finalità formative, ricadano

nella competenza legislativa residuale delle Regioni, con la conseguente illegittimità di una regolazione statale destinata a conformarne direttamente gli elementi sostanziali ([23]).
La dichiarata finalità antielusiva dell'intervento del 2011 è rimasta estranea alla valutazione operata dalla Corte, che ha attribuito rilievo prevalente all'oggetto e agli effetti della disciplina, confermando come l'obiettivo di protezione del tirocinante e di contrasto agli abusi non consenta, di per sé, di attrarre nella competenza statale una previsione che incida direttamente sulla durata dell'esperienza formativa.
Nella medesima direzione si colloca la già richiamata sentenza n. 70/2023, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità del criterio contenuto nell'articolo 1, comma 721, lettera *a*, legge n. 234/2021 che delimitava la platea dei destinatari, sebbene la disposizione fosse destinata esclusivamente a orientare il contenuto delle future Linee guida da adottare mediante accordo in Conferenza Stato-Regioni. Ne consegue che il nuovo comma 726-*bis*, producendo effetti immediati sulla possibilità di attivare o proseguire il tirocinio una volta raggiunta la soglia cumulativa, presenta una capacità conformativa persino più intensa rispetto alla disposizione allora sottoposta al giudizio della Corte ([24]).
La sovrapposizione con i precedenti costituzionali rimane, tuttavia, soltanto parziale, poiché il comma 726-*bis* disciplina una fattispecie più circoscritta rispetto a quella oggetto della sentenza n. 287/2012, lasciando alla normativa regionale la determinazione della durata ordinaria del singolo tirocinio, l'individuazione dei destinatari, dei promotori, dei contenuti formativi e delle quote di contingentamento, e introducendo una regola destinata a operare esclusivamente quando la successione delle esperienze coinvolga imprese appartenenti alla medesima aggregazione economica. La disposizione può, pertanto, essere letta come una clausola antielusiva volta a impedire che i limiti temporali già previsti dall'ordinamento e dalle normative regionali siano aggirati mediante il passaggio tra soggetti formalmente distinti appartenenti al medesimo gruppo, secondo una ricostruzione che consente di ricondurla, almeno in parte, alla competenza statale in materia di tutela del lavoro, nonché all'ordinamento civile per i profili concernenti la rilevanza giuridica dell'unità economica e organizzativa dell'aggregazione imprenditoriale. A tali titoli di competenza si affianca la dimensione potenzialmente interregionale del fenomeno, dal momento che il cumulo può riguardare

([23]) Cfr. G. CANAVESI, *I tirocini nel caos delle fonti di disciplina*, in *RDSS*, 2014, n. 2, p. 213 ss.; P. PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e… domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2011, n. 135; A. CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di "formazione professionale": alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, in *DLRI*, 2013, n. 139, p. 429 ss.
([24]) Cfr. P. PASCUCCI, *"Detto" e "non detto" nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit.

tirocini regolati da legislazioni territoriali differenti e richiede una disciplina capace di operare oltre il perimetro della singola Regione.
L'effetto immediato della previsione consiste, nondimeno, nel precludere l'attivazione di un tirocinio che la disciplina regionale, autonomamente considerata, potrebbe consentire, rendendo necessario individuare la materia prevalente mediante i criteri dell'oggetto, della struttura e della *ratio* elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. L'applicazione di tali criteri conduce a esiti non univoci, poiché l'oggetto della disposizione, rappresentato dalla durata complessiva dei tirocini svolti dalla medesima persona, orienta verso la formazione professionale e trova diretto sostegno nei precedenti della Consulta, mentre la valorizzazione della funzione antielusiva, della successione tra soggetti economicamente coordinati e dell'esigenza di impedire l'aggiramento dei limiti attraverso la frammentazione societaria offre argomenti per ricondurre la novella, almeno parzialmente, alla competenza statale. La peculiarità della fattispecie risiede proprio nella sovrapposizione tra una regola incidente sulla durata dell'esperienza formativa e una tecnica di prevenzione degli abusi costruita sulla dimensione unitaria del gruppo, il cui bilanciamento rende il comma 726-*bis* costituzionalmente esposto senza consentirne l'integrale assimilazione all'articolo 11 del decreto-legge n. 138/2011.
La maggiore debolezza della disposizione deriva, in definitiva, dal carattere unilaterale dell'intervento, poiché il ricorso al metodo cooperativo avrebbe consentito di conciliare la finalità antielusiva con la competenza regionale attraverso la definizione condivisa della nozione di gruppo, il coordinamento delle durate ordinarie e speciali, l'organizzazione dello scambio informativo e l'armonizzazione delle conseguenze collegate alla violazione. L'introduzione diretta del limite mediante fonte statale ripropone, invece, la tensione già emersa nei precedenti interventi legislativi, affidando a una disposizione puntuale il compito di incidere su un elemento sostanziale del tirocinio al di fuori della sede di leale collaborazione che, a partire dalla sentenza n. 287/2012, ha rappresentato il principale strumento di composizione delle competenze statali e regionali in materia.

9. Conclusioni

L'interesse del comma 726-*bis* supera la portata applicativa del limite introdotto, poiché la disposizione consente di cogliere l'orientamento seguito dal legislatore nazionale nell'affrontare la persistente incompiutezza della disciplina dei tirocini extracurriculari. A quasi cinque anni dall'intervento della legge n. 234/2021, rimasto privo delle Linee guida alle quali era affidata la revisione dell'istituto, la prima modifica della relativa cornice normativa non interviene sulla qualità del

percorso e dei contenuti formativi, ma seleziona una specifica modalità di reiterazione dell'esperienza e la assoggetta a un limite temporale cumulativo.
È sotto questo profilo che assume rilievo il confronto con il processo normativo europeo. Anche il pacchetto presentato dalla Commissione nel 2024 considera l'eccessiva durata e la reiterazione dei tirocini come possibili manifestazioni di un uso improprio dell'istituto e contempla specifici limiti temporali. Tali previsioni sono tuttavia inserite in una cornice più ampia, nella quale il contrasto agli abusi si accompagna alla formalizzazione dell'accordo, alla definizione degli obiettivi di apprendimento, all'effettività del tutoraggio, alla trasparenza delle condizioni economiche, all'accesso alla protezione sociale e ai rimedi, nonché al rafforzamento dei meccanismi di controllo. La differenza non risiede, pertanto, nell'attribuzione o meno di autonomo rilievo alla durata, ma nel rapporto che il limite temporale intrattiene con la disciplina complessiva della qualità dell'esperienza.
Il comma 726-*bis* si colloca nella medesima direttrice di contrasto alla reiterazione abusiva, impedendo che la frammentazione soggettiva del gruppo consenta di protrarre indefinitamente una condizione formalmente formativa. Esso introduce, tuttavia, il divieto senza accompagnarlo con una parallela revisione degli elementi dai quali dipendono la genuinità del tirocinio e l'effettività dei controlli. Ne deriva un intervento circoscritto, che agisce su una specifica manifestazione patologica dell'istituto senza incidere sulla cornice qualitativa entro la quale il limite dovrebbe operare.
Il punto non risiede, dunque, nella maggiore o minore severità della soglia temporale, ma nell'isolamento della nuova prescrizione rispetto alla regolazione complessiva dell'esperienza. Mentre il legislatore statale aggiunge una condizione antielusiva, la definizione dei contenuti formativi e degli standard qualitativi continua a dipendere dalle Linee guida del 2017 e dalle discipline regionali, elaborate in un contesto ormai sensibilmente mutato.
L'attesa della conclusione del procedimento europeo non appare, del resto, idonea a giustificare il rinvio di un intervento interno di riordino. Il futuro assetto unionale, quale che sia il contenuto definitivamente approvato, non è destinato di per sé a ricomporre il riparto di competenze proprio dell'ordinamento italiano, né necessariamente a disciplinare in modo completo i tirocini che continuino a essere qualificati come esperienze estranee al rapporto di lavoro. Proprio l'incertezza sull'esito e sull'ambito applicativo della riforma europea avrebbe richiesto la riattivazione del confronto tra Stato e Regioni, quale sede nella quale aggiornare la cornice comune, ridefinire gli standard qualitativi e coordinare la funzione formativa con le finalità di inclusione, politica attiva e transizione occupazionale.
L'introduzione del comma 726-*bis* esprime, invece, una diversa opzione di politica legislativa volta a intervenire su una specifica manifestazione patologica

dell'istituto, attraverso un limite cumulativo utile a contrastare la reiterazione infragruppo, ma inserito in una cornice rimasta incompiuta, nella quale continua a essere rinviata la definizione positiva della qualità dell'esperienza e degli strumenti necessari ad assicurarne l'effettività.

Gli incentivi collegati alle misure di conciliazione tra famiglia e lavoro (art. 6)

di Carmela Garofalo

Abstract – Il contributo esamina la disciplina introdotta dall'art. 6 del d.l. n. 62/2026 che riconosce un esonero contributivo ai datori di lavoro in possesso di certificazioni attestanti l'adozione di modelli organizzativi orientati alla conciliazione tra famiglia e lavoro. Muovendo dal rapporto tra il nuovo incentivo e il sistema delineato dal Codice degli incentivi, il lavoro si sofferma sul ruolo della UNI/PdR 192:2026 e sulla sua relazione con la certificazione della parità di genere, evidenziando la funzione assunta dalla certificazione quale presupposto di accesso alla premialità pubblica e quale strumento di promozione di modelli organizzativi a sostegno della genitorialità, della cura e del benessere familiare.

Abstract – This article examines the framework introduced by Art. 6 of Decree-Law No. 62/2026, which grants social security contribution relief to employers holding certifications attesting to the adoption of organisational models designed to promote work–family reconciliation. Against the broader background of the Incentives Code, the analysis explores the role of UNI/PdR 192:2026 and its relationship with the gender equality certification scheme, highlighting the evolving function of certification as both a precondition for access to public incentives and a regulatory instrument for fostering organisational models supportive of parenthood, caregiving responsibilities and family well-being.

Sommario: 1. La premialità contributiva fondata sulla certificazione dell'organizzazione aziendale. – 2. Il rinvio al Codice degli incentivi e le certificazioni ammesse al beneficio. – 3. La UNI/PdR 192:2026 e il modello organizzativo *family friendly*. – 4. Il rapporto con la UNI/PdR 125:2022 tra continuità metodologica e complementarietà funzionale. – 5. L'esonero contributivo tra disciplina legislativa e attuazione amministrativa. – 6. La coesistenza con l'esonero collegato alla certificazione della parità di genere e i problemi di coordinamento. – 7. La premialità promozionale

affidata all'ICE. – 8. Il comma 5-*bis* e l'infrastruttura informativa dei servizi educativi per l'infanzia. – 9. Osservazioni conclusive.

1. La premialità contributiva fondata sulla certificazione dell'organizzazione aziendale

L'articolo 6 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, introduce, nel capo dedicato agli incentivi all'occupazione, un esonero contributivo destinato alle imprese che adottino un sistema certificato di gestione delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro. La disposizione, rubricata *Disposizioni urgenti per la conciliazione tra famiglia e lavoro*, si propone, secondo quanto indicato nella relazione illustrativa, di favorire l'immediata diffusione della nuova certificazione UNI/PdR 192:2026, anche se l'effettiva fruizione dell'esonero è stata subordinata sia all'adozione del decreto interministeriale attuativo, nel frattempo sottoscritto il 10 settembre 2026, sia al conseguimento della certificazione richiesta. L'urgenza dell'intervento sembra dunque riguardare soprattutto l'avvio e la diffusione del nuovo sistema certificatorio, più che l'immediata fruibilità dell'agevolazione.
La peculiarità della misura rispetto agli esoneri disciplinati dagli articoli precedenti risiede nel fatto che il beneficio non è collegato all'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro né alle condizioni soggettive del lavoratore, ma all'assetto organizzativo adottato dall'impresa e alla sua conformità a uno standard certificato di gestione della conciliazione tra vita familiare e attività lavorativa. Per gli anni 2026, 2027 e 2028, a decorrere dal 28 giugno 2026, data di entrata in vigore della legge di conversione, alle aziende in possesso delle certificazioni richiamate dall'articolo 8, comma 1, lettera *e*, del decreto legislativo n. 184/2025, recante il c.d. Codice degli incentivi, è riconosciuto un esonero dai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in misura non superiore all'1% e nel limite di 50.000 euro annui per ciascuna azienda.
La scelta di subordinare il beneficio contributivo al possesso di una certificazione riprende il modello già adottato per la parità di genere dalla legge 5 novembre 2021, n. 162, che, mediante l'inserimento dell'articolo 46-*bis* nel decreto legislativo n. 198/2006, ha affidato a un sistema certificatorio il compito di attestare le politiche e le misure adottate dai datori di lavoro per ridurre i divari tra uomini e donne nelle opportunità di crescita professionale, nei livelli retributivi, nella gestione delle differenze di genere e nella tutela della maternità ([1]). L'articolo 5 della stessa legge ha collegato al possesso della certificazione un esonero dai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, determinato anch'esso nella misura

([1]) Cfr. D. IZZI, *Contrasto al "gender gap" nel lavoro e regole di trasparenza*, in *LD*, 2024, n. 4, p. 645 ss.

massima dell'1% e nel limite di 50.000 euro annui per azienda, demandando a un decreto interministeriale la definizione delle modalità di fruizione del beneficio. In attuazione di tale previsione, il decreto ministeriale 29 aprile 2022 ha individuato nella UNI/PdR 125:2022 il parametro tecnico per il rilascio della certificazione, mentre il decreto ministeriale 20 ottobre 2022 e la successiva prassi dell'Inps hanno regolato il procedimento applicativo dell'esonero ([2]).
L'articolo 6 del decreto-legge n. 62/2026 si inserisce in questo impianto, estendendo la tecnica già sperimentata con la certificazione della parità di genere alle politiche aziendali di sostegno della genitorialità, della cura e della conciliazione tra vita familiare e lavoro. Tale ampliamento si pone in continuità anche con il diritto unionale, che considera la conciliazione uno strumento funzionale sia al rafforzamento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia alla realizzazione della parità di trattamento, secondo l'impostazione accolta dalla direttiva (UE) 2019/1158 e recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 105/2022 ([3]).
La relazione tecnica del decreto-legge n. 62/2026 conferma la continuità tra le due misure, precisando che la quantificazione degli oneri connessi al nuovo esonero è stata effettuata sulla base delle adesioni registrate per la certificazione della parità di genere disciplinata dall'articolo 5 della legge n. 162/2021 e dall'articolo 46-*bis* decreto legislativo n. 198/2006. La corrispondenza riguarda tanto la struttura economica dell'incentivo quanto il metodo utilizzato per stimarne la platea dei beneficiari, mentre muta l'oggetto dello standard certificatorio, che non concerne più soltanto le politiche di parità tra uomini e donne, ma comprende le misure aziendali rivolte alla paternità, all'assistenza dei familiari, alla cura della disabilità e della non autosufficienza, al benessere familiare e alla flessibilità organizzativa funzionale alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.
Il nuovo esonero costituisce, pertanto, un ulteriore sviluppo delle tecniche di incentivazione che attribuiscono rilievo all'organizzazione dell'impresa e subordinano l'accesso alla premialità pubblica alla verifica della sua conformità a standard certificati, determinando una progressiva trasformazione della certificazione da strumento di attestazione della qualità organizzativa a presupposto per il riconoscimento di un beneficio contributivo.

([2]) Cfr. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, p. 304 ss.
([3]) *Amplius* 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, tomo II, *Commento al decreto legislativo n. 105/2022. Strumenti per favorire la parità di genere e la conciliazione tra lavoro e vita familiare*, p. 407 ss.

È proprio questo mutamento di funzione, unitamente al rapporto tra la previsione legislativa, il decreto attuativo e lo standard tecnico di certificazione, a porre le principali questioni interpretative sollevate dalla nuova disciplina.

2. Il rinvio al Codice degli incentivi e le certificazioni ammesse al beneficio

Il rinvio operato dall'articolo 6 del decreto-legge n. 62/2026 all'articolo 8, comma 1, lettera *e*, del decreto legislativo n. 184/2025 va interpretato alla luce della particolare collocazione che gli incentivi contributivi ricevono nel Codice degli incentivi. Adottato in attuazione della delega conferita dall'articolo 3 della legge n. 160/2023, con finalità di riordino e armonizzazione degli interventi di sostegno alle imprese, il Codice reca la disciplina generale della materia, ma sottrae in larga parte gli incentivi contributivi al proprio ambito applicativo. Il coordinamento tra l'articolo 1, comma 2, e l'articolo 19 preserva infatti la normativa settoriale, rendendo applicabili a tali incentivi soltanto le disposizioni del Codice espressamente richiamate ([4]).
La specialità del regime degli incentivi contributivi spiega la tecnica seguita dall'articolo 6, decreto-legge n. 62/2026, che rinvia all'articolo 8 del Codice per l'individuazione del requisito premiale, conservando nella disciplina speciale la regolazione dell'esonero contributivo.
Nell'ambito degli *Elementi premianti e riserve specifiche*, l'articolo 8 del Codice distingue la certificazione della parità di genere, espressamente tipizzata dalla lettera *b* mediante il richiamo all'articolo 46-*bis*, decreto legislativo n. 198/2006, dalle «idonee certificazioni» contemplate dalla lettera *e*, ulteriori rispetto alla prima e destinate a comprovare l'adozione di misure di sostegno alla natalità e alle esigenze di cura. La distinzione tra le due disposizioni possiede un preciso significato sistematico, poiché la certificazione della parità di genere conserva un'identità normativa tipizzata, mentre la lettera *e* configura una distinta e aperta categoria di certificazioni, definita dalla finalità perseguita e dalle politiche aziendali oggetto di attestazione.
La scelta dell'articolo 6 di richiamare esclusivamente la lettera *e* conferma che il possesso della certificazione di parità non integra una condizione preliminare per l'accesso all'esonero, né concorre con le ulteriori certificazioni alla formazione di un requisito unitario. La complementarità tra i due strumenti attiene pertanto

([4]) Cfr. C. GAROFALO, *Gli incentivi all'occupazione tra diritto promozionale e condizionalità sociale,* in G. ZILIO GRANDI, A. MOSTARDA (a cura di), *Il ruolo delle istituzioni nella gestione del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2026, pp. 32-36.

agli obiettivi di politica sociale perseguiti dal legislatore, ma non si traduce nella necessità del loro possesso congiunto da parte dell'impresa beneficiaria.
Il rinvio al Codice recepisce, dunque, la descrizione del requisito certificatorio, ma non la funzione giuridica che la certificazione svolge nel sistema generale degli incentivi. Nell'articolo 8 essa opera come elemento premiale, destinato a incidere favorevolmente sulla valutazione dell'istanza; nell'articolo 6, invece, il suo possesso delimita direttamente la platea dei beneficiari e integra un presupposto costitutivo dell'esonero. La legge speciale imprime così allo standard certificatorio un'efficacia più intensa, trasformando un criterio di valorizzazione dell'impresa in una condizione di accesso al beneficio contributivo.
Anche il ricorso al plurale, costante nei commi 1, 2 e 5 dell'articolo 6, concorre a definire l'estensione del requisito. La lettera *e* dell'articolo 8 non tipizza infatti un'unica certificazione, ma comprende quelle che risultino idonee a dimostrare l'adozione di misure di sostegno alla natalità, alla genitorialità e alla cura; coerentemente, l'articolo 6 rinvia alle "certificazioni" e demanda al decreto interministeriale la disciplina delle procedure per la loro acquisizione e del relativo periodo di validità. La formulazione legislativa conserva in tal modo una capacità di adattamento all'evoluzione degli standard tecnici, senza cristallizzare nel testo normativo la denominazione o la versione di una determinata prassi di riferimento.
Tale apertura non implica, tuttavia, che tutte le certificazioni contemplate dall'articolo 8, comma 1, lettera *e*, del Codice consentano di accedere all'esonero previsto dall'articolo 6. Ai fini dell'agevolazione, infatti, la disciplina attuativa delimita il requisito certificatorio attraverso il riferimento alla UNI/PdR 192:2026.
In particolare, l'articolo 2 del decreto attuativo individua in tale prassi i parametri minimi per il conseguimento della certificazione e ne affida il rilascio agli organismi di valutazione della conformità accreditati secondo la norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1, specificamente per la prassi in questione. L'articolo 3, comma 1, subordina poi la fruizione dell'esonero al possesso delle certificazioni disciplinate dall'articolo 2. Il rispetto dei parametri tecnici e delle condizioni di rilascio stabiliti dal decreto costituisce, dunque, un requisito per l'accesso al beneficio.
Questa scelta è coerente con il ruolo attribuito alla UNI/PdR 192:2026 già nei lavori preparatori. La relazione illustrativa individua nelle imprese certificate secondo tale prassi i destinatari della misura, mentre il dossier parlamentare della Camera presenta la nuova certificazione come lo strumento destinato a coinvolgere sistematicamente le imprese nella risposta alla crisi demografica ([5]).

([5]) Si veda Relazione illustrativa al d.d.l. AC 2911, conversione in legge del d.l. n. 62/2026, presentato il 30 aprile 2026, *sub* art. 6.

Nella medesima prospettiva si colloca la circolare tecnica Accredia n. 29 del 2 luglio 2026, che individua nella UNI/PdR 192 l'unico riferimento, tra quelli esaminati, fondato su un documento tecnico UNI e inserito nel sistema dell'accreditamento, pur dando conto di ulteriori esperienze certificatorie o valutative, tra cui il *Family Audit*, che hanno contribuito all'elaborazione del nuovo standard ([6]). La UNI/PdR 192:2026 assume pertanto un ruolo centrale nell'attuazione dell'articolo 6, senza tuttavia esaurire la più ampia categoria delineata dalla disposizione, nella quale potranno rientrare ulteriori certificazioni rispondenti al criterio funzionale stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettera *e*, del Codice.

3. La UNI/PdR 192:2026 e il modello organizzativo *family friendly*

La UNI/PdR 192:2026, recante il *Sistema di gestione per la conciliazione tra vita familiare e lavoro – Requisiti per il benessere delle famiglie*, è divenuta efficace il 14 aprile 2026 ed è stata promossa dal Dipartimento per le politiche della famiglia, in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità, valorizzando anche l'esperienza maturata dalla Provincia autonoma di Trento con il *Family Audit* ([7]). Lo standard definisce un sistema di gestione applicabile alle organizzazioni private e, nei limiti consentiti dalla normativa di settore, a quelle pubbliche, la cui conformità è sottoposta alla valutazione di un organismo terzo accreditato ([8]). La locuzione *family friendly*, ricorrente nella comunicazione istituzionale, possiede invece una funzione essenzialmente descrittiva e non concorre a delimitare la fattispecie agevolativa, che resta riferita alle certificazioni contemplate dall'articolo 8, comma 1, lettera *e*, del Codice degli incentivi e richiamate dall'articolo 6 del decreto-legge n. 62/2026.

Il tratto qualificante della prassi risiede nell'inserimento della conciliazione nei processi ordinari di governo dell'organizzazione, anziché nella semplice disponibilità di singole prestazioni di welfare. Alla direzione è richiesto di formalizzare una politica, attribuire responsabilità interne riconoscibili e tradurre gli impegni assunti in un piano strategico corredato di obiettivi, azioni, risorse, tempi e strumenti di monitoraggio. La definizione delle misure non è rimessa alla sola iniziativa datoriale, ma presuppone la rilevazione dei bisogni e il coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori mediante questionari, interviste e *focus group*, secondo

([6]) Si veda circ. tecnica Accredia 2 luglio 2026, n. 29, prot. DC2026MGR071.

([7]) L'origine dello standard risale alla sperimentazione realizzata in Trentino negli anni 2005-2008, previa concessione della licenza dello standard tedesco *Familie und Beruf* alla Provincia Autonoma di Trento. Al termine della sperimentazione, la Provincia ha adottato un proprio standard, adattando quello tedesco alle specificità locali.

([8]) Si veda Relazione illustrativa al d.d.l. AC 2911, *sub* art. 6.

un'impostazione che risente dell'esperienza del *Family Audit*. Il giudizio di conformità investe, pertanto, la capacità dell'organizzazione di conoscere l'evoluzione delle esigenze familiari, programmare risposte coerenti, verificarne l'effettiva utilizzazione e sottoporre i risultati a riesame e miglioramento continuo ([9]).
Anche il sistema di valutazione riflette il duplice rapporto di continuità e ampliamento che lega il nuovo standard alle precedenti esperienze certificatorie. I ventotto indicatori, qualitativi e quantitativi, riprendono o adattano elementi del *Family Audit Index*, della UNI/PdR 125:2022 e del Codice per le imprese in favore della maternità ([10]), ma li distribuiscono lungo un campo di osservazione più esteso, articolato in sette aree che comprendono l'organizzazione del lavoro, la maternità, la genitorialità, gli impegni di cura, la salute e il benessere, i sostegni economici e i servizi alle famiglie, lo sviluppo professionale e la continuità di carriera. Ne deriva un impianto che conserva il legame con la certificazione della parità di genere, senza sovrapporsi ad essa, poiché assume come oggetto l'intero sistema di relazioni tra organizzazione del lavoro e responsabilità familiari.
La flessibilità rileva anzitutto nella misura in cui sia concretamente accessibile e non determini effetti irreversibili sulla posizione professionale. Per questa ragione lo standard non si limita a registrare la presenza formale di strumenti di adattamento dell'orario o del luogo di lavoro, ma ne misura la diffusione e richiede che le scelte compiute per esigenze familiari possano essere successivamente riconsiderate. La flessibilità oraria deve essere disponibile per almeno il 50% delle persone, mentre il lavoro agile o il telelavoro devono risultare accessibili ad almeno il 20% delle posizioni eleggibili nelle micro e piccole organizzazioni e al 40% in quelle medie e grandi; a tali condizioni si affianca la previsione di forme di part-time temporaneo o reversibile per esigenze personali e familiari.
Il sostegno alla genitorialità viene costruito, a sua volta, come responsabilità condivisa e non come protezione riferita esclusivamente alla maternità. Ai programmi informativi, ai servizi sanitari integrativi, alle iniziative di prevenzione e ai percorsi di accompagnamento al rientro si affianca la valorizzazione delle competenze maturate durante l'esperienza genitoriale, mentre la qualità dell'organizzazione è misurata anche attraverso l'effettiva partecipazione dei padri al lavoro di cura. In questa direzione operano le soglie relative all'utilizzo del congedo di paternità e del congedo parentale, fissate rispettivamente al 65 e al 25%, nonché

([9]) Si veda circ. tecnica Accredia n. 29/2026, cit.
([10]) Il Codice per le imprese in favore della maternità, presentato il 7 novembre 2023, è uno strumento di autodisciplina varato dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, con l'obiettivo di creare un clima culturale ed economico di collaborazione tra datore di lavoro e dipendenti rispetto al tema della maternità, affinché questa non debba rappresentare per le donne un desiderio alternativo alla carriera.

il requisito di una durata media di almeno trentacinque giorni di congedo parentale fruiti dai padri nel primo anno di vita dei figli. Le integrazioni economiche dei congedi, l'estensione del congedo di paternità e i programmi di rientro destinati a entrambi i genitori concorrono così a collegare il sostegno alla natalità a una più equilibrata distribuzione del tempo familiare ([11]).

La dimensione della cura si estende ai *caregiver* attraverso la flessibilità oraria e spaziale, i permessi o congedi aziendali ulteriori e l'accesso facilitato a servizi di assistenza domiciliare o residenziale. Le aree dedicate alla salute, al benessere e ai servizi per le famiglie comprendono l'assistenza sanitaria integrativa, le campagne di prevenzione, il supporto psicologico, le attività rivolte ai nuclei familiari, le convenzioni con fornitori di servizi, la partecipazione a reti territoriali di welfare, l'educazione finanziaria e la previdenza complementare sostenuta dall'organizzazione. Ne consegue che lo standard riconduce la conciliazione non soltanto alla distribuzione degli orari, ma anche alla capacità dell'impresa di mobilitare servizi, risorse economiche e relazioni territoriali idonei a ridurre il costo materiale e organizzativo della cura.

L'effettività delle politiche adottate trova, infine, riscontro nei loro effetti sulla posizione lavorativa, poiché un sistema di conciliazione non può considerarsi adeguato quando l'utilizzo dei congedi si traduca in una perdita di opportunità professionali o nell'uscita dall'occupazione. Lo standard richiede, pertanto, il monitoraggio annuale della condizione professionale e retributiva successiva ai congedi, l'accesso alla formazione dopo assenze prolungate e il rispetto di indicatori relativi al rientro e alla permanenza in azienda, fissati rispettivamente in almeno il 90% al termine del congedo di maternità e in almeno l'80% a ventiquattro mesi dalla sua conclusione. La continuità della carriera diviene così il banco di prova degli interventi di sostegno alla famiglia, consentendo di valutarne la capacità di prevenire percorsi di marginalizzazione professionale.

Il rilascio della certificazione dipende da un sistema di punteggio proporzionato alle dimensioni aziendali. Le micro e piccole organizzazioni devono conseguire almeno il 50% del punteggio applicabile e soddisfare almeno un indicatore quantitativo, mentre per quelle medie e grandi la soglia sale al 60%, con il conseguimento di almeno due indicatori quantitativi; gli indicatori qualitativi attribuiscono 0,75 punti e quelli quantitativi un punto; la sorveglianza ha cadenza annuale e il rinnovo interviene ogni tre anni. La minore soglia prevista per le realtà di dimensioni ridotte ne facilita l'accesso al sistema, ma accresce anche il rilievo della verifica sostanziale, poiché il numero limitato di KPI richiesti potrebbe altrimenti conferire un peso eccessivo alla mera formalizzazione delle politiche.

([11]) Si veda UNI, *Sistema di gestione per la conciliazione tra vita familiare e lavoro – Requisiti per il benessere delle famiglie*, Prassi di riferimento UNI/PdR 192, 14 aprile 2026.

L'affidabilità del giudizio dipende, in questa prospettiva, dalla capacità del gruppo di verifica di coniugare competenze organizzative, tecniche e giuridiche. Sono richieste conoscenze della UNI/PdR 125, della disciplina lavoristica, del *Family Audit* e degli ulteriori riferimenti applicabili, mentre l'intervento di un esperto giuslavorista è previsto in caso di cause giudiziarie concluse o in corso negli ambiti valutati, che richiedano un approfondimento giuridico. Il controllo comprende, quindi, anche profili di conformità normativa, ma il giudizio espresso dall'organismo accreditato conserva natura e funzione distinte dall'accertamento amministrativo o giudiziale dell'osservanza degli obblighi di legge.

4. Il rapporto con la UNI/PdR 125:2022 tra continuità metodologica e complementarietà funzionale

La UNI/PdR 192:2026 riprende l'architettura della UNI/PdR 125:2022 ([12]), dalla quale mutua il sistema di gestione fondato sulla formalizzazione delle politiche aziendali, sulla pianificazione strategica, sull'individuazione di responsabilità organizzative, sulla misurazione mediante KPI e sul miglioramento continuo. La stessa circolare Accredia qualifica espressamente la UNI/PdR 125 quale modello strutturale della nuova certificazione, consentendo lo svolgimento di *audit* integrati e prevedendo procedure semplificate di estensione dell'accreditamento per gli organismi già autorizzati al rilascio della certificazione della parità di genere ([13]).

La sostanziale continuità dell'impianto metodologico non elimina, tuttavia, la diversa funzione assunta dalle due certificazioni, poiché la UNI/PdR 192 sviluppa e amplia l'area della tutela della genitorialità e della conciliazione già presente nella UNI/PdR 125, trasformandola nell'oggetto dell'intero sistema di gestione ed estendendone l'ambito alle esigenze di cura, alla non autosufficienza e, più in generale, al benessere familiare, mentre la certificazione della parità di genere continua a misurare l'incidenza dell'organizzazione sui divari tra uomini e donne, verificando gli effetti delle politiche aziendali sull'equilibrio di genere nei percorsi di carriera, nella retribuzione, nella *governance* e nei processi di gestione del personale.

Le due certificazioni risultano, così, solo parzialmente comunicanti, giacché la condivisione di alcuni strumenti organizzativi non comporta la coincidenza dei rispettivi risultati, ben potendo un'organizzazione conseguire la certificazione

([12]) UNI, *Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI*, Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022, 16 marzo 2022. Sul tema *amplius* A. ZILLI, La *trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, 2022, p. 176.

([13]) Si veda circ. tecnica Accredia n. 29/2026, cit.

UNI/PdR 192 pur continuando a presentare squilibri nella rappresentanza femminile o nell'equità retributiva, che costituiscono il nucleo della UNI/PdR 125, così come un'impresa conforme a quest'ultima può non aver ancora sviluppato strumenti organizzativi e servizi destinati a sostenere la conciliazione vita-lavoro. Il rapporto tra i due sistemi va, dunque, ricostruito in termini di complementarità funzionale, anziché di sovrapposizione. Sul piano teleologico, la direttiva (UE) 2019/1158 considera la conciliazione tra attività professionale e vita familiare uno strumento per promuovere una più equilibrata distribuzione delle responsabilità di cura e, attraverso di essa, la parità tra uomini e donne nel mercato del lavoro. Le misure organizzative valorizzate dalla UNI/PdR 192 concorrono pertanto alla rimozione di alcuni dei fattori che alimentano i divari di genere, senza tuttavia assorbire l'oggetto della UNI/PdR 125, che resta rivolto all'uguaglianza nei processi di gestione del personale e nei relativi esiti organizzativi ([14]). Sul piano normativo, tale autonomia è confermata dall'articolo 8 del Codice degli incentivi, che colloca le due certificazioni in lettere distinte e qualifica quelle relative alla conciliazione come «aggiuntive», delineando tra esse un rapporto di integrazione, ma non di sostituzione.

5. L'esonero contributivo tra disciplina legislativa e attuazione amministrativa

Il raccordo tra certificazione ed esonero contributivo si fonda su una ripartizione della disciplina tra fonte primaria e fonte secondaria, in cui l'articolo 6 individua i destinatari della misura e ne stabilisce l'entità massima, la durata e i limiti finanziari, demandando al decreto interministeriale la definizione delle condizioni di concreta fruizione, comprese le modalità attuative, le procedure per il conseguimento della certificazione e il relativo periodo di validità. A tale rinvio dà attuazione il decreto firmato il 10 settembre 2026, che individua nella UNI/PdR 192:2026 il riferimento tecnico della certificazione e disciplina il procedimento di accesso all'agevolazione. La funzione della fonte secondaria non si esaurisce, pertanto, nella regolazione di profili meramente esecutivi, poiché da essa dipende la definizione delle condizioni in presenza delle quali il possesso della certificazione si traduce nell'effettiva fruizione dell'esonero, in coerenza con la validità temporale del requisito certificatorio e nei limiti delle risorse stanziate.
L'ambito soggettivo della misura deve essere ricostruito coordinando il riferimento ai datori di lavoro in possesso delle certificazioni richiamate dall'articolo 8, comma 1, lettera *e*, del decreto legislativo n. 184/2025 con l'impiego, nel testo

([14]) Cfr. F. LAMBERTI, *I "Key Performance Indicators" della certificazione della parità di genere. Una lettura critica*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 9, p. 212 ss.

dell'articolo 6, del termine "aziende". Quest'ultimo non sembra poter assumere un significato selettivo o strettamente imprenditoriale, poiché l'articolo 18 del medesimo decreto-legge estende l'applicazione del provvedimento ai rapporti di lavoro subordinato privato, compresi quelli instaurati da datori di lavoro privi della qualità di imprenditore, ed esclude invece le amministrazioni pubbliche indicate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001. Il perimetro dell'esonero coincide pertanto, in linea di principio, con quello dei datori di lavoro privati. Questa lettura trova un ulteriore argomento nell'articolo 4 del decreto attuativo, che, pur conservando il riferimento alle "aziende", individua ripetutamente nei "datori di lavoro" i soggetti ammessi alla fruizione.
Per associazioni, fondazioni ed enti del Terzo settore, la questione applicativa non sembra riguardare tanto la loro astratta ammissibilità, quanto la possibilità di riferire la certificazione all'organizzazione che assume la veste di datore di lavoro e alle corrispondenti posizioni contributive. Per le amministrazioni pubbliche, al contrario, l'eventuale conseguimento della certificazione resta privo di effetti previdenziali, in ragione dell'esclusione stabilita dall'articolo 18.
La struttura economica dell'incentivo è definita dalla concorrenza di un limite percentuale e di un massimale assoluto, essendo l'esonero riconosciuto sui contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in misura non superiore all'1% ed entro il limite di 50.000 euro annui per ciascuna azienda. La formulazione «non superiore» non attribuisce necessariamente il diritto alla percentuale massima, ma consente di adeguare l'intensità effettiva dell'agevolazione alle risorse disponibili, secondo il meccanismo di riduzione proporzionale espressamente previsto dall'articolo 4, comma 5, del decreto attuativo. La riparametrazione mensile, confermata dal comma 8 dello stesso articolo, ne assicura il coordinamento con l'ordinario adempimento degli obblighi contributivi. La conservazione dell'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche conferma, inoltre, che la riduzione incide esclusivamente sull'onere datoriale, senza riflettersi sulla posizione previdenziale del lavoratore. La fruizione resta subordinata anche alle condizioni generali di cui all'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, espressamente richiamate dall'articolo 4, comma 10, del decreto attuativo.
Il riferimento a «ciascuna azienda» lascia, tuttavia, irrisolta la questione dell'unità soggettiva cui imputare il massimale, soprattutto in presenza di una pluralità di posizioni contributive, di gruppi societari, di trasformazioni soggettive o di operazioni straordinarie, senza che il decreto attuativo, pur confermando il limite economico, ne precisi espressamente i criteri di imputazione in tali ipotesi.
Un criterio interpretativo può essere ricavato dalla disciplina applicativa dell'esonero collegato alla certificazione della parità di genere, rispetto al quale l'Inps ha riferito il limite di 50.000 euro al medesimo codice fiscale, cumulando le diverse

matricole riconducibili allo stesso datore di lavoro ([15]). L'identità della struttura economica dei due benefici rende plausibile l'adozione della medesima soluzione, senza che il precedente possa tuttavia sostituire una specifica indicazione riferita al nuovo esonero, che resta affidata alle istruzioni applicative dell'Istituto.
È soprattutto nella dimensione temporale che il rinvio al decreto interministeriale assume rilievo, poiché il ciclo di validità della certificazione, scandito dalla sorveglianza annuale e dal rinnovo triennale, deve essere coordinato con un incentivo circoscritto dalla legge di conversione agli anni 2026, 2027 e 2028. Il decreto attuativo realizza tale raccordo fissando, all'articolo 2, comma 3, una validità del titolo di trentasei mesi e commisurando, all'articolo 3, comma 2, la durata dell'esonero a quella della certificazione, entro un arco temporale che decorre dall'entrata in vigore della legge di conversione e si chiude, in ogni caso, il 31 dicembre 2028.
A questa delimitazione si affiancano le condizioni previste dall'articolo 4, commi 2 e 3, che richiedono una certificazione in corso di validità al momento della domanda e consentono l'ammissione per l'intero periodo di efficacia del titolo, sempre entro i limiti temporali della misura, purché l'istanza sia presentata entro il primo termine utile successivo al conseguimento, secondo le indicazioni annuali dell'Inps. La rilevanza del mantenimento del requisito certificatorio emerge anche dall'obbligo di comunicare tempestivamente all'Inps e al Dipartimento per le politiche della famiglia la rinuncia o la revoca del titolo, previsto dal comma 9, mentre rimangono da precisare gli effetti della sospensione e degli esiti negativi della sorveglianza sulla prosecuzione del beneficio.
Da questa disciplina discende che la validità triennale della certificazione non assicura un corrispondente triennio di esonero, la cui durata effettiva dipende anche dal momento in cui il titolo viene conseguito. Quanto più il conseguimento si avvicina alla scadenza del 31 dicembre 2028, tanto più si riduce il periodo agevolabile, senza che l'eventuale efficacia residua della certificazione consenta di prolungarlo oltre il termine della misura.
Il decreto chiarisce anche la portata delle «procedure di acquisizione delle certificazioni», intervenendo sia sul conseguimento del titolo sia sulla verifica del suo possesso ai fini contributivi. L'articolo 2 individua i parametri minimi nella UNI/PdR 192:2026 e riserva il rilascio agli organismi di valutazione della conformità accreditati secondo la norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1 specificamente per tale prassi. La fonte secondaria traduce così il rinvio legislativo in un requisito tecnico determinato, escludendo che semplici marchi reputazionali o attestazioni prive del prescritto accreditamento possano fondare l'accesso

([15]) Si vedano d.m. 20 ottobre 2022; circ. Inps 27 dicembre 2022, n. 137; mess. 21 dicembre 2023, n. 4614, mess. 30 dicembre 2024, n. 4479, mess. 16 dicembre 2025, n. 3804.

all'esonero. Sul piano amministrativo, l'articolo 4 prevede una domanda telematica all'Inps, secondo termini e modalità indicati dall'Istituto, corredata dalle dichiarazioni relative ai dati aziendali, alla base retributiva e contributiva stimata e agli estremi della certificazione. Alla verifica concorre la comunicazione periodica, da parte del Dipartimento per le politiche della famiglia, dei dati identificativi delle aziende certificate. L'articolo 5 completa il sistema con i controlli dell'Inps, anche mediante le informazioni disponibili nelle banche dati delle altre amministrazioni competenti, e con il recupero dei contributi indebitamente esonerati e l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge.
L'articolo 6 condiziona, inoltre, il riconoscimento dell'esonero al rispetto della disciplina in materia di aiuti di Stato, secondo una clausola frequentemente impiegata nella legislazione sugli incentivi contributivi, anche quando la misura non presenta immediatamente i caratteri richiesti dall'articolo 107, § 1, TFUE. La medesima clausola è ripresa dall'articolo 4, comma 10, del decreto attuativo, senza l'individuazione di uno specifico regime europeo di aiuto. Con riferimento all'esonero collegato alla certificazione della parità di genere, l'Inps ha escluso la configurabilità di un aiuto di Stato in ragione del carattere generale del beneficio, potenzialmente accessibile ai datori di lavoro privati operanti nei diversi settori economici e sull'intero territorio nazionale, senza limitazioni connesse all'attività svolta, alla localizzazione o all'esercizio di poteri discrezionali da parte dell'amministrazione. Il medesimo ordine di considerazioni appare riferibile anche al nuovo esonero, considerato che il decreto attuativo non introduce limitazioni settoriali o territoriali, ferma restando la necessità di valutare la selettività della misura alla luce del suo complessivo assetto applicativo. Il richiamo agli aiuti di Stato sembra dunque assolvere prevalentemente una funzione cautelativa, preservando la compatibilità della misura con il diritto unionale.
La conformazione concreta dell'incentivo dipende, infine, dal limite di spesa, fissato dal comma 3 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 62/2026 in 7 milioni di euro per il 2026 e in 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028, confermato dall'articolo 6 del decreto attuativo. Il vincolo incide direttamente sull'accesso e sull'intensità del beneficio. Gli articoli 4, commi 4 e 5, del decreto attuativo stabiliscono che le domande presentate nella medesima finestra temporale individuata dall'Inps siano finanziate con le risorse disponibili per l'annualità di riferimento e che, in caso di insufficienza rispetto alle domande complessivamente accoglibili, il beneficio sia proporzionalmente ridotto. Il meccanismo già adottato per l'esonero connesso alla certificazione della parità di genere diviene, dunque, una scelta espressa della disciplina attuativa. Il comma 11 precisa inoltre il contenuto del monitoraggio affidato all'Inps, prevedendo la rendicontazione alle amministrazioni competenti del numero delle domande accolte e dei relativi oneri. L'entità dello stanziamento, sensibilmente inferiore a quella

prevista per il precedente incentivo, conferma comunque la dimensione finanziariamente circoscritta del nuovo intervento, la cui platea è stata stimata proprio sulla base delle adesioni registrate per la certificazione della parità di genere.

6. La coesistenza con l'esonero collegato alla certificazione della parità di genere e i problemi di coordinamento

L'introduzione dell'articolo 6, decreto-legge n. 62/2026, non segna il superamento dell'esonero collegato alla certificazione della parità di genere. Il termine del 30 aprile 2026, indicato nel messaggio Inps n. 3804 del 16 dicembre 2025, si riferisce, infatti, alla sola presentazione delle domande relative alle certificazioni conseguite entro il 31 dicembre 2025, mentre la misura continua a trovare fondamento nell'articolo 5, legge n. 162/2021, il cui finanziamento è stato reso strutturale dall'articolo 1, comma 138, legge n. 234/2021, nel limite di 50 milioni di euro annui ([16]).

La prassi Inps chiarisce, inoltre, che il datore già ammesso all'esonero conserva automaticamente il beneficio per tutti i trentasei mesi di validità della certificazione e che per i certificati rilasciati dopo il 2025 saranno fornite ulteriori indicazioni. Le certificazioni conseguite nel 2025 possono, quindi, produrre effetti contributivi durante il medesimo periodo nel quale opera il nuovo articolo 6, rendendo concreta la sovrapposizione temporale tra le due agevolazioni ([17]).

Ne deriva la coesistenza di due certificazioni autonome e di due esoneri costruiti secondo una formula economica sostanzialmente coincidente. L'azienda titolare della sola UNI/PdR 125 può accedere all'esonero dell'articolo 5, legge n. 162/2021; l'azienda titolare della sola certificazione rilevante ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *e*, Codice degli incentivi, può accedere alla misura dell'articolo 6; l'azienda che possiede entrambi i titoli si colloca, allo stato attuale, in un'area priva di un'espressa disciplina di coordinamento. Il testo del decreto-legge omette, infatti, una clausola di alternatività, assorbimento o incumulabilità e conserva distinte le fonti istitutive, le finalità specifiche e i fondi di finanziamento.

([16]) L'art. 1, comma 138, l. n. 234/2021, ha aumentato le risorse destinate al Fondo per il sostegno della parità salariale, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 1, comma 276, l. n. 178/2020, destinato alla copertura finanziaria di interventi finalizzati al sostegno e al riconoscimento del valore sociale ed economico della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro , nonché al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche attraverso la definizione di procedure per l'acquisizione, da parte delle imprese pubbliche e private, di una certificazione della parità di genere, cui siano connessi benefici contributivi a favore del datore di lavoro.

([17]) Si veda mess. Inps n. 3804/2025 cit.

L'autonomia delle fattispecie offre argomenti favorevoli alla cumulabilità, entro la contribuzione datoriale effettivamente dovuta, i massimali applicabili e le condizioni poste dalla disciplina europea sugli aiuti di Stato; la sostanziale identità della base contributiva e della percentuale rende, al contempo, indispensabile una disciplina di coordinamento che eviti duplicazioni contabili e chiarisca l'ordine di imputazione. Il decreto attuativo nulla dispone al riguardo; si ritiene, tuttavia, che tale coordinamento richieda un adeguato fondamento legislativo, a maggior ragione ove si traduca nell'introduzione di una generale alternatività tra benefici riconosciuti da due diverse disposizioni legislative, incidendo sull'ampiezza sostanziale delle agevolazioni.
La contemporanea permanenza dei due esoneri modifica anche la valutazione delle convenienze aziendali. La certificazione della parità di genere conserva premialità ulteriori rispetto alla decontribuzione, fra le quali il punteggio nell'accesso a finanziamenti pubblici, la valorizzazione espressa dall'articolo 8, comma 1, lettera *b*, del Codice degli incentivi e i benefici previsti dalla nuova disciplina dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36/2023; le nuove certificazioni associano all'esonero le attività promozionali dell'ICE (*infra*) e la premialità prevista dalla lettera *e* del medesimo articolo 8.
Il confronto tra i diversi sistemi certificatori non può, pertanto, essere limitato alla sola intensità dell'esonero contributivo, poiché ciascuna certificazione si inserisce in un distinto sistema di premialità e valorizza una diversa dimensione della qualità organizzativa dell'impresa, incentivando le organizzazioni già certificate ad ampliare progressivamente il proprio patrimonio certificatorio.
Le imprese già titolari della UNI/PdR 125 risultano così incentivate a conseguire anche la UNI/PdR 192, mentre quelle ancora prive di certificazioni possono orientarsi verso il percorso ritenuto maggiormente coerente con le proprie caratteristiche e con il sistema di premialità di riferimento. L'articolo 8 del Codice degli incentivi, presentando i due titoli come autonomi e complementari, favorisce la costruzione di un portafoglio di certificazioni organizzative nel quale l'impresa documenta separatamente specifici profili della propria organizzazione, lasciando spazio all'introduzione di ulteriori standard riferiti ad altre dimensioni della responsabilità sociale e della sostenibilità.

7. La premialità promozionale affidata all'ICE

Il comma 5 attribuisce alle aziende certificate un'ulteriore forma di vantaggio, consistente nelle attività di promozione di competenza dell'Agenzia ICE, individuate mediante provvedimenti adottati secondo l'ordinamento interno dell'Agenzia e finanziate attraverso le risorse già disponibili. La previsione estende gli effetti della certificazione oltre la contribuzione previdenziale e la

trasforma in un segnale reputazionale utilizzabile nei processi di internazionalizzazione, associando la qualità delle politiche familiari all'immagine dell'impresa italiana sui mercati esteri.
La formula legislativa presenta un contenuto meno determinato rispetto all'esonero. Il verbo "beneficiano" suggerisce una posizione favorevole delle aziende certificate, mentre l'oggetto, l'intensità, la durata e i criteri di accesso alle attività promozionali vengono rimessi ai provvedimenti dell'ICE e alla disponibilità delle risorse esistenti. La disposizione configura, quindi, una premialità programmatica, destinata a concretizzarsi mediante inclusione in iniziative, campagne, eventi o programmi individuati dall'Agenzia, piuttosto che un vantaggio patrimoniale immediatamente quantificabile.
Questa dimensione reputazionale contribuisce a spiegare la funzione complessiva dell'articolo 6 che associa alla certificazione una riduzione del costo del lavoro e una forma di valorizzazione commerciale, facendo del modello *family friendly* un elemento dell'identità pubblica dell'impresa. Ne deriva una duplice valenza della certificazione, destinata, da un lato, ad attestare il sistema di gestione nei rapporti interni e, dall'altro, a comunicare agli *stakeholder* l'adesione dell'organizzazione a politiche di responsabilità familiare.

8. Il comma 5-*bis* e l'infrastruttura informativa dei servizi educativi per l'infanzia

Il comma 5-*bis*, inserito in sede di conversione, presenta un oggetto distinto rispetto alle certificazioni e agli esoneri sin qui descritti. La disposizione aggiunge il comma 355-*bis* all'articolo 1 della legge n. 232/2016 e impone agli enti locali, a decorrere dal 1° luglio 2026, di comunicare all'Inps il codice fiscale e gli altri elementi identificativi delle strutture pubbliche e private munite del titolo abilitativo per l'erogazione dei servizi educativi per l'infanzia previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo n. 65/2017. La prima comunicazione deve essere effettuata entro il 1° settembre 2026 e gli aggiornamenti devono essere trasmessi entro la stessa data di ciascun anno; i dati vengono inoltre messi a disposizione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.
Il raccordo con il comma 355 della legge n. 232/2016 colloca la novella nell'ambito del buono, gestito dall'Inps, destinato al pagamento delle rette per la frequenza di asili nido, pubblici e privati e alle forme di supporto domiciliare per bambini aventi meno di 3 anni e affetti da gravi patologie croniche ([18]).

([18]) Si veda art. 1, comma 355, l. n. 232/2016 e successive modificazioni ed integrazioni; art. 6-*bis*, d.l. n. 95/2025, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 118/2025. Riguardo alla disciplina

Il flusso informativo consente all'Istituto di disporre di un elenco aggiornato delle strutture autorizzate e rafforza la verificabilità delle domande, mentre la disponibilità dei dati per la Commissione tecnica per i fabbisogni standard può contribuire alla conoscenza dell'offerta territoriale e alla valutazione delle risorse necessarie per i servizi locali.
La collocazione nell'articolo 6 risponde a una comune finalità di conciliazione, pur riunendo strumenti differenti. I commi da 1 a 5 intervengono sull'organizzazione datoriale e premiano le imprese che adottano politiche certificate; il comma 5-*bis* opera sull'infrastruttura pubblica dei servizi educativi e sul sistema informativo che sostiene il *bonus* nido. La conciliazione viene così affrontata attraverso due versanti complementari, costituiti dalla qualità dell'ambiente di lavoro e dalla disponibilità di servizi di cura esterni all'impresa.
La disposizione utilizza le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e affida agli enti locali un aggiornamento annuale che presuppone l'allineamento delle banche dati territoriali, dei titoli autorizzativi e dei sistemi informatici dell'Inps.
L'efficacia dell'intervento dipenderà, pertanto, dalla capacità amministrativa degli enti e dall'interoperabilità dei dati, elementi che assumono particolare importanza in un settore caratterizzato da competenze regionali e locali e da differenti denominazioni e forme organizzative dei servizi.

9. Osservazioni conclusive

Più che per l'estensione alla conciliazione tra famiglia e lavoro di una tecnica già impiegata in materia di parità di genere, l'articolo 6 del decreto-legge n. 62/2026 rileva per il modo in cui affida allo standard certificatorio una parte essenziale della funzione conformativa dell'incentivo. Il legislatore non individua analiticamente i comportamenti aziendali meritevoli di sostegno, né ne rimette all'amministrazione l'accertamento diretto, ma assume la conformità dell'organizzazione a un modello tecnico quale criterio di selezione dei beneficiari e strumento di orientamento delle scelte imprenditoriali.
Il possesso del titolo diviene così non soltanto attestazione di una determinata qualità organizzativa, ma presupposto per l'accesso alla premialità pubblica. Ne deriva uno spostamento del baricentro applicativo della disciplina, la cui effettività dipende in misura decisiva dalla solidità dello standard, dall'affidabilità degli organismi accreditati e dalla capacità degli audit di verificare la concreta attuazione delle politiche formalmente adottate.

in oggetto, si vedano anche il d.P.C.M. 17 febbraio 2017 e circ. Inps 27 marzo 2026, n. 29, e gli altri atti dell'Inps ivi menzionati.

Proprio su questo terreno emerge un profilo critico dell'attuale assetto. L'articolo 6, comma 4, affida all'Inps il monitoraggio degli effetti finanziari della misura, mentre la valutazione della conformità organizzativa compete agli organismi accreditati nell'ambito del sistema tecnico di certificazione. A tale verifica si accompagna il flusso informativo previsto dalla circolare tecnica Accredia n. 29/2026, che richiede agli organismi di trasmettere al Dipartimento per le politiche della famiglia e al Dipartimento per le pari opportunità informazioni sulle certificazioni rilasciate, sui dati iniziali e sui risultati raggiunti dalle aziende nelle singole aree e nei relativi indicatori, secondo modalità e istruzioni da definire.
Queste informazioni possono offrire una base conoscitiva per seguire l'evoluzione delle politiche aziendali, ma non consentono, di per sé, di stabilire in quale misura i miglioramenti osservati siano riconducibili al beneficio contributivo. Resta pertanto l'esigenza di raccordare il monitoraggio finanziario e la rilevazione delle prestazioni organizzative a una valutazione dell'efficacia dell'incentivo, capace di distinguere le trasformazioni favorite dal sostegno pubblico dagli assetti già esistenti o dai cambiamenti che le imprese avrebbero comunque realizzato. In assenza di tale raccordo, il successo dell'intervento rischia di essere desunto dalla diffusione delle certificazioni e dai risultati delle aziende certificate, senza accertare il contributo effettivo dell'agevolazione al miglioramento della conciliazione tra famiglia e lavoro.
La coesistenza tra la UNI/PdR 125:2022 e la UNI/PdR 192:2026 mostra, d'altra parte, la tendenza alla formazione di un sistema articolato di standard, ciascuno destinato a presidiare una diversa dimensione della qualità organizzativa e a fungere da presupposto per specifiche forme di premialità. Il problema applicativo non si esaurisce, dunque, nel coordinamento tra i relativi regimi agevolativi, ma investe la tenuta complessiva di un modello nel quale la valutazione tecnica assume conseguenze giuridiche ed economiche sempre più rilevanti.
La capacità di tale modello di perseguire gli obiettivi indicati dal legislatore dipenderà, in definitiva, dalla possibilità di evitare che la conformità certificata si risolva in un requisito formale o nella ricognizione di assetti già esistenti. Solo una verifica sostanziale, accompagnata da un monitoraggio degli effetti organizzativi, può preservare la funzione della certificazione quale strumento di innovazione dell'organizzazione del lavoro e di più equilibrata distribuzione delle responsabilità familiari e di cura.

Le tutele nel mercato previste dal decreto-legge n. 62/2026 (artt. 6-*bis* e 6-*ter*)

di Nicola Deleonardis

Abstract – Il contributo analizza due istituti introdotti dalla legge di conversione, del d.l. n. 62/2026, l. n. 112/2026: il tutor per la sostenibilità economica e la deroga alla disciplina del collocamento mirato delle persone con disabilità (l. n. 68/1999). L'analisi evidenzia come tali interventi, pur operando su ambiti diversi, esprimano una medesima evoluzione della tutela lavoristica: il superamento di una concezione statica degli status occupazionali e delle condizioni di vulnerabilità a favore di un modello fondato sull'accompagnamento della persona nelle diverse transizioni professionali ed economiche.

Abstract – This paper examines two legal institutions introduced by the act converting Decree-Law No. 62/2026 into law, Act No. 112/2026: the economic sustainability tutor and the derogation from the rules governing the targeted employment of persons with disabilities (Act No. 68/1999). The analysis shows that, although these measures operate in different regulatory areas, they reflect a common evolution in labour law protection: the shift from a static conception of occupational status and vulnerability conditions towards a model centred on supporting individuals throughout their various professional and economic transitions.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il tutor per la sostenibilità economica: un nuovo *navigator*?. – 2.1. La *ratio* dell'istituto e il rapporto tra lavoro, non lavoro e indebitamento. – 3. La deroga in materia di avviamento al lavoro dei disabili. – 3.1. Tre questioni interpretative che pone l'articolo 6-*ter*. – 3.2. *Segue*: e una questione di coordinamento con la legge n. 68/1999. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

La disciplina introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 62/2026 interviene su due ambiti distinti del diritto del (mercato del) lavoro: si tratta, da un lato, della figura del tutor per la sostenibilità economica (articolo 6-*bis*); dall'altro, di una deroga alla disciplina del collocamento mirato delle persone con disabilità (articolo 6-*ter*).

2. Il tutor per la sostenibilità economica: un nuovo *navigator*?

L'articolo 6-*bis*, decreto-legge n. 62/2026, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2026, introduce la figura del tutor per la sostenibilità economica.
La disposizione prevede che, nell'ambito dei programmi operativi nazionali o regionali cofinanziati dai fondi strutturali europei relativi al ciclo di programmazione 2021-2027, gli "enti responsabili" (*sic*) possano istituire tale figura, nel rispetto delle procedure, dei vincoli territoriali e dei criteri di ammissibilità propri dei programmi finanziati. L'introduzione del tutor è dunque rimessa alla valutazione degli enti gestori dei programmi europei e si colloca all'interno degli strumenti di politica attiva finanziati attraverso le risorse dell'Unione europea.
Quanto alle finalità, il legislatore individua quale obiettivo principale l'erogazione di servizi di assistenza intensiva destinati ai lavoratori fragili e ai soggetti coinvolti in processi di transizione occupazionale.
Il tutor esercita funzioni di accompagnamento, orientamento e assistenza finalizzate alla riorganizzazione della sostenibilità economica della persona che abbia perso l'occupazione oppure abbia subito una significativa riduzione del reddito da lavoro. La norma individua, inoltre, alcune categorie alle quali tale intervento è prioritariamente rivolto, facendo riferimento ai lavoratori ultracinquantenni, ai soggetti in condizioni di fragilità occupazionale e ai lavoratori che incontrano particolari difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro (comma 2).
Prima facie, sembrerebbe che il legislatore abbia introdotto una figura che assorba le funzioni svolte – estendendole – dal c.d. *navigator*, disciplinato dal legislatore nell'ambito dell'abrogato Reddito di Cittadinanza, di cui all'articolo 12, decreto-

legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019 ([1]); figura che, invero, ancora oggi è presente in altri Paesi membri UE ([2]).
Tuttavia, un'analisi più attenta ci conduce a modificare – radicalmente – tale prima impressione. Il contenuto delle attività attribuite al tutor è delineato dal comma 3, articolo 6-*bis* citato, che ne definisce le funzioni operative. In particolare, è chiamato a supportare il lavoratore nella valutazione della sostenibilità delle proprie obbligazioni economiche, finanziarie e abitative, fornendo un'assistenza che si estende ai rapporti con una pluralità di interlocutori pubblici e privati. La disposizione menziona espressamente gli istituti di credito, gli intermediari finanziari, le amministrazioni pubbliche, gli enti impositori, gli agenti della riscossione, le università, gli enti gestori del patrimonio residenziale pubblico e gli altri soggetti creditori. L'attività di assistenza comprende altresì il supporto nelle procedure di rinegoziazione delle condizioni economiche delle obbligazioni assunte o dei debiti maturati, nonché nell'accesso agli strumenti di sostegno previsti dall'ordinamento vigente. La norma attribuisce quindi al tutor una funzione di raccordo tra il lavoratore e i diversi soggetti coinvolti nella gestione della situazione economica del beneficiario, con l'obiettivo di favorire il recupero di una condizione di sostenibilità finanziaria in presenza di una sopravvenuta riduzione della capacità reddituale (per riduzione o assenza di retribuzione, ancorché quest'ultima eventualmente sostituita dalla Naspi).
La figura del tutor per la sostenibilità economica, quindi, presenta caratteristiche che la distinguono in modo significativo da quella del *navigator*. Sebbene entrambi siano accomunati dalla previsione di un'attività di accompagnamento personalizzato rivolta a soggetti in condizioni di vulnerabilità occupazionale ed economica, rispondono a finalità differenti e si collocano all'interno di modelli di intervento profondamente diversi.
Il *navigator* costituiva una figura di supporto ai Centri per l'impiego, chiamata a collaborare con il personale dei servizi pubblici per l'impiego nell'attuazione dei

([1]) *Ex multis*, M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto della povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, 2018, p. 101 ss.; R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 2019, n. 3, p. 557 ss.; G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2019, n. 402; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2019, n. 401.
([2]) Si vedano gli studi in tema di presa in carico intensiva, c.d. *case management*: M. DRAHEIM, P. SCHANBACHER, R. SEIBERLICH, *On the effectiveness of case management for people with disabilities*, in *Journal for Labour Market Research*, 2021, vol. 55, p. 14 ss.; R. BÖHEIM, R. EPPEL, H. MAHRINGER, *The impact of lower caseloads in public employment services on the unemployed*, ivi, 2023, vol. 57, p. 30 ss.; R. EPPEL, H. MAHRINGER, *The effects of more intensive counseling for disadvantaged unemployed youth*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2023, vol. 13, n. 4.

percorsi di politica attiva destinati ai beneficiari del RdC ([3]). Il suo intervento era strettamente funzionale agli obiettivi perseguiti dalla misura di sostegno al reddito e si inseriva nel sistema delineato dal decreto legislativo n. 150/2015 ([4]), volto a favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo mediante attività di profilazione, orientamento, accompagnamento nella ricerca di un'occupazione, predisposizione del percorso personalizzato e raccordo con le imprese e con gli altri soggetti della rete dei servizi per il lavoro.

Diversa appare, invece, la logica sottesa all'articolo 6-*bis*, decreto-legge n. 62/2026. La disposizione non introduce una figura riconducibile esclusivamente al sistema delle politiche attive del lavoro in senso stretto, bensì un professionista cui è affidato il compito di assistere il disoccupato o il lavoratore nella gestione delle conseguenze economiche derivanti dalla perdita dell'occupazione o dalla significativa riduzione del reddito da lavoro.

Ancora più significativa è la diversa configurazione delle competenze attribuite alle due figure. Mentre il *navigator* operava prevalentemente nell'ambito del rapporto tra beneficiario, CpI e mercato del lavoro, il tutor per la sostenibilità economica svolge un'attività che investe direttamente la sfera economica e patrimoniale del lavoratore, come disciplinato dal comma 3.

La diversa impostazione emerge anche sotto il profilo istituzionale. Il *navigator* collaborava all'organizzazione delle attività dei servizi pubblici per l'impiego. Il tutor per la sostenibilità economica, invece, è previsto nell'ambito dei programmi operativi nazionali o regionali cofinanziati dai fondi strutturali europei relativi al ciclo di programmazione 2021-2027. La norma, pertanto, colloca questa figura non all'interno di una specifica amministrazione, ma nel più ampio quadro degli interventi finanziati dalla politica di coesione.

Ne consegue che, pur condividendo una metodologia fondata sull'accompagnamento individuale del lavoratore fragile e, per tale ragione, economicamente vulnerabile, le due figure perseguono obiettivi sostanzialmente differenti. Il *navigator* era orientato principalmente al rafforzamento dell'occupabilità e al reinserimento nel mercato del lavoro attraverso gli strumenti delle politiche attive; il

([3]) È nota la storia professionale dei *navigators*, assunti con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per i quali successivamente ne è stata richiesta la stabilizzazione; motivo per cui non si indugerà oltre. Ai nostri fini, è essenziale ricordare che la forma contrattuale adottata, oltre ad incidere sui percorsi di carriera professionale dei soggetti implicati, ne ha resa più difficoltosa l'attività professionale nei CpI. Sul punto, si veda F. GIUBILEO, *La figura del dipendente dei CPI: dal counsellor al "case management"*, in *EL*, 2025, n. 1, p. 93 ss., il quale rileva che «in alcuni contesti non potevano nemmeno accedere ai CpI» (p. 102).

([4]) Per un'analisi, cfr. E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016; G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, Giappichelli, 2018; L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Cedam, 2023.

tutor per la sostenibilità economica, invece, interviene sulla dimensione della sostenibilità economica complessiva della persona, assumendo una funzione di supporto nella gestione delle difficoltà finanziarie conseguenti alla perdita o alla riduzione del reddito.

2.1. La *ratio* dell'istituto e il rapporto tra lavoro, non lavoro e indebitamento

In attesa di ulteriori delucidazioni da parte del legislatore, al fine di cogliere la *ratio* sottesa all'introduzione di questa nuova figura professionale, tra l'altro inserita solo in fase di conversione del decreto ([5]), è opportuno partire dal quadro normativo unionale e dalle esperienze di alcuni Paesi membri.
La scelta terminologica di qualificare questa figura come «tutor per la sostenibilità economica» sembra inserirsi nel più ampio processo di evoluzione del diritto europeo e nazionale verso modelli di tutela sempre più orientati non soltanto alla prevenzione del sovraindebitamento, ma anche al recupero dell'equilibrio economico della persona quando questo potrebbe risultare compromesso da eventi sopravvenuti.
Il punto di partenza è rappresentato dalla direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio (*Consumer Credit Directive II*), relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE, che ha rinnovato il quadro normativo europeo in materia di credito al consumo ([6]). Pur mantenendo centrale l'obiettivo della tutela del consumatore nel mercato del credito, la direttiva rafforza il principio del *responsible lending*, attribuendo particolare rilievo alla prevenzione del sovraindebitamento e alla protezione dei consumatori in condizioni di vulnerabilità economica mediante un «servizio di consulenza sul debito» (articolo 3, n. 22, e articolo 36) ([7]). Tali principi sono stati recepiti nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 31 dicembre 2025, n. 212, che ha

([5]) Sul punto, occorre segnalare come già durante i lavori della seduta di 17 giugno 2026 della X Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale, emergano alcune incertezze relative a tale figura, quanto alla "natura terminologica", ai soggetti chiamati a darne attuazione e alla copertura finanziaria.
([6]) G. FALCONE, *Prime riflessioni sulla Direttiva CCD II: le informazioni e la valutazione del merito creditizio*, in *Diritto della Banca e del Mercato Finanziario*, 2024, n. 4, I; F. TRAPANI, *La nuova direttiva 2023/2225 UE sul credito al consumo: note in tema di educazione finanziaria, merito di credito e servizi di consulenza sul debito*, in *NLCC*, 2024, n. 3, p. 763 ss.; M. ORTINO, *La terza direttiva sul credito ai consumatori: distinzioni e complementarità nella tutela di interessi pubblici e privati*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2024, n. 2, p. 548 ss.
([7]) Si veda anche il considerando 81 della direttiva.

modificato, in particolare, il titolo VI del Testo Unico bancario (decreto legislativo n. 385/1993, TUB) rafforzando gli obblighi dei finanziatori nella valutazione del merito creditizio ([8]). La logica perseguita dal legislatore è quella di prevenire, già nella fase genetica del rapporto di credito, l'assunzione di obbligazioni incompatibili con la capacità economica del consumatore.
In tale quadro può essere letta anche l'introduzione del tutor per la sostenibilità economica, che presenta significative affinità funzionali con i servizi di consulenza sul debito introdotti nel TUB di cui agli articoli 121, comma 1, lettera *m-quater*, e 125-*terdecies*.
Se la disciplina del credito responsabile opera mediante una prevenzione *ex ante* dell'indebitamento, il tutor interviene in un momento successivo, dopo l'evento destabilizzante rappresentato dalla perdita o riduzione del reddito, ma comunque prima dell'eventuale consolidamento della crisi debitoria, durante cui agirebbe il professionista che offre servizi di consulenza del debito. La perdita del lavoro o la significativa riduzione del reddito costituiscono eventi, infatti, che possono compromettere l'equilibrio economico della persona senza che sia ancora maturata una vera e propria crisi debitoria. In questa prospettiva, l'attività di accompagnamento, orientamento e assistenza prevista dal legislatore è diretta a preservare la sostenibilità delle obbligazioni economiche, finanziarie e abitative del lavoratore e ad evitare che uno shock reddituale si trasformi in una situazione di sovraindebitamento.
Il collegamento tra le due discipline può, pertanto, essere individuato sul piano sistematico. Entrambe perseguono l'obiettivo della sostenibilità economica della persona. Si delinea così un sistema di tutela articolato su livelli progressivi, che accompagna la persona dalla prevenzione dell'indebitamento fino alla gestione delle situazioni di vulnerabilità economica sopravvenuta, privilegiando un approccio centrato su di essa e sulla conservazione dell'equilibrio economico.
Allo stesso tempo, circoscrivendo questa prima riflessione ai profili lavoristici, il tutor per la sostenibilità economica sembra inserirsi nel più ampio processo di valorizzazione, da parte del legislatore, di strumenti di emersione precoce delle situazioni di crisi ([9]). In tale prospettiva, possono cogliersi alcune affinità meto-

([8]) G. DE CRISTOFARO, *La riforma della disciplina dei contratti di credito b-to-c contenuta nel Capo II, Titolo VI, t.u.b. (D.lgs. 31 dicembre 2025, n. 212, di recepimento della dir. 2023/2225/UE)*, in *NLCC*, 2026, n. 1, p. 25 ss.
([9]) Tra l'altro, il collegamento tra la direttiva (UE) 2023/2225 e il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza è stato già evidenziato da A.A. DOLMETTA, *Sul "nuovo" art. 69 CCII*, in *Procedure Concorsuali e Crisi d'Impresa,* 2026, n. 4, p. 433 ss., quanto alla sussistenza e declinazione delle situazioni di «colpa grave, malafede o frode» (art. 69 CCII), quali cause ostative dell'accesso alla procedura di ristrutturazione dei debiti di cui all'art. 67 ss.

dologiche con la figura dell'esperto nella composizione negoziata della crisi d'impresa ([10]), non tanto sul piano delle funzioni esercitate, quanto piuttosto con riferimento alla comune finalità di intercettare tempestivamente situazioni di squilibrio e favorirne la gestione attraverso un percorso di accompagnamento e di composizione negoziale.

Le motivazioni che hanno spinto il legislatore ad introdurre tale figura possono rintracciarsi in alcuni studi di respiro internazionale ([11]). In essi viene sottolineato che la perdita del lavoro o i bassi livelli reddituali rappresentano due tra le principali cause del sovraindebitamento, giustificando così l'inserimento di una disposizione improntata ai servizi di *debt advice* all'interno di una normativa di stampo lavoristico. Tale collocazione non appare, dunque, casuale. Essa sembra riflettere la presa d'atto del progressivo mutamento del rapporto tra mercato del lavoro e vulnerabilità economica. Se tradizionalmente il sovraindebitamento veniva considerato prevalentemente quale conseguenza di un ricorso eccessivo al credito o di una gestione imprudente delle risorse finanziarie, l'esperienza empirica evidenzia come esso sia frequentemente determinato da eventi che incidono sulla capacità reddituale della persona, quali la perdita dell'occupazione, la riduzione dell'orario di lavoro, la precarietà occupazionale o il ricorso prolungato agli ammortizzatori sociali. In questa prospettiva, il lavoro cessa di rappresentare soltanto lo strumento mediante cui generare reddito e diviene anche il principale fattore di prevenzione dell'esclusione economica ma, allo stesso tempo, nel caso in cui venga meno, del sovraindebitamento.

Letto in questa chiave, il tutor per la sostenibilità economica non costituisce tanto uno strumento di gestione del debito in senso stretto, quanto piuttosto una misura di politica del lavoro che prende in carico le conseguenze economiche della transizione occupazionale. L'oggetto dell'intervento non è, infatti, il debito in sé, bensì lo shock reddituale che precede e può determinare la crisi finanziaria della persona. La scelta del legislatore sembra così anticipare il momento della tutela, spostando l'intervento dalla fase patologica dell'insolvenza a quella (ormai) fisiologica della perdita o della riduzione del reddito da lavoro.

Tuttavia, la letteratura empirica sui servizi di *debt advice* suggerisce risultati ambigui. L'introduzione di strumenti di accompagnamento alla gestione della fragilità economica non garantisce, di per sé, il raggiungimento degli obiettivi di inclu-

([10]) Sull'istituto, *ex multis*, si veda la relazione di S. CIUCCIOVINO, *Lavoro e crisi d'impresa nella prospettiva del "risanamento"*, discussa in occasione del Congresso Aidlass tenutosi a Roma il 5-6 giugno 2026.

([11]) Cfr. D. KORCZAK, *FSUG Position Paper on Debt Advice*, FSUG, 2025, nonché S. STAMP, *Toward Good Practice: A Review of Money Advice Services and Debt Management Systems in Ireland, the United Kingdom, France and Germany*, UNRISD, 2023.

sione lavorativa e di recupero della sostenibilità economica. Gli effetti di tali interventi dipendono, infatti, dalle modalità concrete attraverso cui essi vengono costruiti e percepiti dai destinatari.

Da un lato, alcune esperienze mostrano il rischio che programmi di assistenza al debito comportino una riduzione della permanenza nei sistemi di welfare, a causa della situazione di controllo, percepita dagli assistiti, sul patrimonio individuale, senza conseguire un corrispondente ed effettivo reinserimento lavorativo. In tali ipotesi, l'uscita dal welfare non coincide necessariamente con il recupero dell'autonomia economica, potendo tradursi in una forma più forte di esclusione sociale per soggetti che cessano di beneficiare delle misure di sostegno senza acquisire una stabile capacità reddituale ([12]). Dall'altro lato, altri studi evidenziano come interventi di questo tipo possano determinare un aumento della partecipazione lavorativa, ma attraverso un incremento dell'occupazione, che non sempre coincide con un miglioramento della qualità del lavoro o del livello reddituale ([13]).

Tali evidenze pongono una questione centrale anche rispetto alla figura del tutor per la sostenibilità economica. La sfida posta consiste nel realizzare un modello di intervento in cui la sostenibilità economica non coincida né con la sola riduzione dell'indebitamento, né con il semplice accesso al mercato del lavoro, ma con la costruzione di un percorso duraturo di autonomia personale e reddituale. La ricostruzione del tipo legale, accompagnata dall'esperienza empirica, evidenzia, tuttavia, come l'effettività della nuova figura del tutor per la sostenibilità economica non possa essere valutata esclusivamente sulla base delle competenze formalmente attribuite dalla disposizione, ma richieda una riflessione sulle condizioni concrete attraverso cui tale funzione potrà essere esercitata. La principale sfida posta dall'introduzione del tutor consiste, in sostanza, nel verificare se tale figura possa effettivamente rappresentare un nuovo strumento di prevenzione dell'esclusione economica, evitando che l'obiettivo dell'assistenza nella gestione dell'eventuale debito si traduca nella mera fuoriuscita dai sistemi di protezione sociale o in un ingresso nel mercato del lavoro privo di adeguata sostenibilità reddituale.

Una simile scelta pone, tuttavia, un ulteriore interrogativo di carattere sistematico. L'introduzione di una figura chiamata ad orientare il lavoratore anche nella gestione delle proprie obbligazioni economiche e finanziarie sembra esprimere una crescente tendenza del legislatore ad affiancare alle tradizionali misure di

([12]) P. KONING, *Making work pay for the indebted? Assessing the effects of debt services on welfare recipients*, in *Labour Economics*, 2015, vol. 34, p. 152 ss.

([13]) W. HASSINK, L. MULLER, F. VAN DIJK, F. VAN TULDER, *Resolving Insolvency – Labour-Market Consequences of Personal Debt Restructuring*, in *De Economist*, 2025, vol. 173, n. 2, p. 367 ss.

sostegno al reddito strumenti di accompagnamento rivolti ai comportamenti individuali. Se, da un lato, tale evoluzione può essere letta come il riconoscimento della natura multidimensionale della vulnerabilità economica e della necessità di interventi personalizzati, dall'altro lato essa solleva il dubbio che il rischio di sovraindebitamento venga ricondotto prevalentemente alla capacità del singolo di gestire le proprie risorse, attenuando il rilievo delle cause strutturali – quali la perdita del lavoro o la precarietà reddituale – che spesso ne costituiscono l'origine. La concreta attuazione dell'istituto dovrà quindi misurarsi anche con l'esigenza di evitare che la funzione di accompagnamento assuma connotazioni di tipo paternalistico o di controllo, compromettendo quel rapporto fiduciario che l'esperienza comparata individua come presupposto essenziale per l'efficacia dei servizi di *debt advice*.

3. La deroga in materia di avviamento al lavoro dei disabili

L'articolo 6-*ter* introduce una deroga alla normativa in materia di collocamento dei disabili, *ex* legge n. 68/1999 ([14]).
Per analizzare il provvedimento è dunque necessaria una breve ricostruzione della disciplina, come modificata dal decreto legislativo n. 151/2015 ([15]).
L'articolo 8, legge n. 68/1999, regolamenta il sistema degli elenchi del "collocamento mirato", individuando le modalità attraverso cui le persone con disabilità possono essere avviate al lavoro. In particolare, il comma 1 prevede che le persone di cui all'articolo 1, comma 1, della medesima legge, che risultino disoccupate e aspirino ad un'occupazione compatibile con le proprie capacità lavorative, possano iscriversi nell'apposito elenco tenuto dai servizi per il collocamento mirato competenti territorialmente ([16]). Lo status di disoccupazione costituisce, dunque, il presupposto per l'iscrizione negli elenchi, come delineato dalla legge n. 68/1999 ([17]).

([14]) *Amplius*, cfr. M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro di disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, 2000; D. GAROFALO, voce *Disabili (lavoro dei)*, in *DDPComm*, 2009, vol. IV, agg. V, p. 759 ss.; A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Cacucci, 2018; C. GAROFALO, *Il collocamento mirato delle persone in condizione di disabilità: evoluzione normativa, criticità applicative e prospettive di riforma*, in *LDE*, 2025, n. 2.
([15]) Su cui D. GAROFALO, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Job Act 2*, Cacucci, 2016, p. 23 ss.; A. RICCARDI, *op. cit.*; E. GRAGNOLI, *Il collocamento obbligatorio e le politiche attive*, in *RGL*, 2016, n. 3, I, p. 533 ss.
([16]) *Amplius*, A. RICCARDI, *op. cit.*, spec. p. 136 ss.
([17]) Più in generale, si veda già D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *DRI*, 2006, n. 3, p. 638 ss., 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*, cit.,

La disposizione prevede inoltre che, per ciascun iscritto, siano raccolte le informazioni relative alle capacità lavorative, alle competenze e alle caratteristiche della disabilità, attraverso la valutazione effettuata dal comitato tecnico presso i servizi per il collocamento mirato, al fine di favorire un inserimento lavorativo coerente con il profilo della persona ([18]).
Il sistema si completa con la formazione degli elenchi e delle relative graduatorie degli iscritti, sulla base dei criteri definiti dalla normativa, cui gli uffici competenti fanno riferimento per l'avviamento al lavoro mediante richiesta numerica.
Su tale disciplina interviene l'articolo 6-*ter,* introdotto dalla legge di conversione del decreto-legge n. 62/2026, aggiungendo il comma 5-*bis* all'articolo 8, legge n. 68/2026. La novella deroga, in parte, alla logica tradizionale dell'iscrizione negli elenchi, consentendo ai lavoratori con disabilità di conservare la posizione in graduatoria anche qualora siano assunti con contratto di apprendistato o a tempo determinato, fino alla trasformazione del rapporto o alla stipulazione di un contratto a tempo indeterminato.
La novella, quindi, incide sul funzionamento del sistema delineato dall'articolo 8, introducendo una disciplina speciale per l'ipotesi in cui l'avviamento al lavoro avvenga mediante alcuni contratti diversi da quello *sine die*.

3.1. Tre questioni interpretative che pone l'articolo 6-*ter*

La modifica introdotta dall'articolo 6-*ter*, decreto-legge n. 62/2026, pone alcune questioni interpretative di particolare interesse, che attengono non soltanto al funzionamento del sistema degli elenchi e delle graduatorie previsto dall'articolo 8 citato, ma anche alla funzione complessiva del collocamento mirato. Tale scelta legislativa impone di interrogarsi, da un lato, sulla *ratio* sottesa alla conservazione della graduatoria per i soggetti assunti con i contratti citati e sulla sua coerenza con la finalità inclusiva della disciplina; dall'altro, sul rapporto tra tale previsione e il requisito dello stato di disoccupazione richiesto dall'articolo 8, comma 1, nonché sulle eventuali ricadute in termini di uguaglianza tra gli iscritti al collocamento mirato.
La prima questione riguarda la *ratio* della disposizione, che sembra individuabile nella volontà di preservare la continuità del percorso di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, evitando che l'accesso al mercato del lavoro, quando

p. 159 ss. Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Il diritto alla NASpI per i lavoratori detenuti*, in *LG*, 2025, n. 2, p. 138 ss., e bibliografia ivi richiamata.
([18]) A seguito delle novità introdotte dall'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 62/2024, a far data dal 1° gennaio 2027 spetterà all'Inps in via esclusiva la competenza per l'accertamento sulla condizione di disabilità, ponendo alcune questioni "di raccordo" tra la nuova certificazione e i requisiti di iscrizione agli elenchi *ex* art. 8. Sul punto, C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 8.

avvenga attraverso forme contrattuali non stabili, determini la perdita delle tutele proprie del collocamento mirato. In tale prospettiva, la conservazione della posizione in graduatoria evita che l'accettazione di un'opportunità lavorativa potenzialmente destinata a esaurirsi si traduca nella perdita del patrimonio di tutela costruito attraverso l'iscrizione negli elenchi del collocamento mirato (e nel correlato posizionamento in graduatoria). L'intervento normativo sembra muovere dalla constatazione che l'assunzione non coincide necessariamente con il superamento definitivo della condizione di vulnerabilità lavorativa. Un rapporto a termine o un contratto di apprendistato possono rappresentare un momento di transizione verso una maggiore stabilità occupazionale, ma possono anche concludersi senza una successiva conferma. Si tratta, infatti, di rapporti che, pur determinando un effettivo ingresso nel mercato del lavoro, presentano, per natura, una dimensione temporale limitata o comunque una fase di verifica del percorso occupazionale.

La scelta legislativa appare, peraltro, coerente con le concrete modalità di funzionamento del collocamento mirato. I più recenti dati ministeriali ([19]) evidenziano come una parte significativa degli avviamenti delle persone con disabilità continui a realizzarsi mediante rapporti di lavoro non immediatamente stabili, in particolare contratti a tempo determinato e, seppur in misura più limitata, contratti di apprendistato.

La previsione dell'articolo 6-*ter* si colloca, inoltre, all'interno della particolare funzione assolta dalla legge n. 68/1999, che non si limita a favorire un generico incremento dell'occupazione delle persone con disabilità, ma mira a realizzare un inserimento lavorativo effettivo e coerente con le capacità possedute concretamente dal lavoratore. Il collocamento mirato rappresenta, sotto questo profilo, una disciplina speciale rispetto alla regolazione ordinaria del mercato del lavoro, fondata sulla consapevolezza che determinate condizioni personali possono determinare un rischio strutturale di esclusione dall'accesso e dalla permanenza nell'occupazione.

Non è casuale, pertanto, che tale disciplina abbia mantenuto una propria autonomia rispetto alle successive trasformazioni del mercato del lavoro e all'evoluzione degli strumenti ordinari delle politiche attive. La *ratio* sottesa alla legge n. 68/1999 risiede proprio nella necessità di compensare una situazione di svantaggio oggettivo mediante strumenti che consentano di valorizzare le capacità lavorative della persona e di ridurre il rischio che tale condizione personale si traduca in una definitiva esclusione dal mercato.

([19]) Si vedano i dati contenuti in INAPP, MINISTERO DEL LAVORO, *Dodicesima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili, anni 2022-2023"*, spec. pp. 75-76.

La soluzione adottata dal legislatore non costituisce, peraltro, un elemento del tutto estraneo alla disciplina in commento. Già il comma 5, articolo 8, legge n. 68/1999 prevede che i lavoratori con disabilità licenziati per riduzione di personale o per giustificato motivo oggettivo mantengano la posizione in graduatoria acquisita al momento dell'inserimento nell'azienda. Anche tale previsione risponde all'esigenza di evitare che una vicenda occupazionale successiva all'avviamento determini la perdita della posizione maturata nel sistema del collocamento mirato, consentendo al lavoratore di beneficiare della continuità della tutela (il posizionamento in graduatoria) in caso di cessazione involontaria del rapporto.

Il nuovo comma 5-*bis*, articolo 8, legge n. 68/1999, si colloca nella medesima prospettiva, sebbene risponda ad una logica differente. Mentre il comma 5 disciplina l'ipotesi eventuale della perdita dell'occupazione conseguente ad un licenziamento, la nuova disposizione riguarda il lavoratore che, pur avendo ottenuto un inserimento lavorativo, è occupato attraverso un rapporto caratterizzato da una potenziale temporaneità. Il comma 5 opera in una prospettiva di conservazione della posizione acquisita a fronte della cessazione involontaria del rapporto; il comma 5-*bis* anticipa invece tale eventuale esigenza, proteggendo il lavoratore già nella fase iniziale dell'inserimento quando il rapporto presenta un'intrinseca temporaneità.

Un secondo interrogativo interpretativo riguarda il rapporto tra la nuova previsione e il requisito dello status di disoccupazione previsto dall'articolo 8, comma 1, quale presupposto per l'iscrizione negli elenchi del collocamento mirato.

A prima vista, la possibilità per un lavoratore, assunto con contratto di apprendistato o con contratto a tempo determinato, di mantenere la posizione in graduatoria potrebbe apparire come una deroga anche al principio secondo cui l'accesso e la permanenza nel sistema del collocamento mirato presuppongono la condizione di disoccupazione (lo status di disoccupato).

Tale interpretazione, tuttavia, non sembra pienamente convincente.

La disposizione introdotta dall'articolo 6-*ter*, citato, non sembra incidere direttamente sulla disciplina dello stato di disoccupazione, quale oggi definita dall'articolo 19, decreto legislativo n. 150/2015 ([20]), ma esclusivamente sugli effetti che, ordinariamente, la perdita dello status produce nell'ambito della disciplina speciale del collocamento mirato. Secondo un'interpretazione letterale e sistematica, il nuovo comma 5-*bis* non modifica i presupposti richiesti dall'articolo 8, comma 1, per l'iscrizione negli elenchi del collocamento mirato, ma disciplina esclusivamente la conservazione della posizione in graduatoria già acquisita dal lavoratore

([20]) Si veda già circ. Min. lav. 23 dicembre 2015, n. 34, secondo cui lo status di disoccupazione è condizione da riconoscersi anche ai soggetti di cui alla l. n. 68/1999 al fine di beneficiare dei servizi del collocamento mirato.

qualora l'inserimento lavorativo avvenga mediante le citate forme contrattuali. La novella interviene, pertanto, su un piano diverso da quello dello status soggettivo, la cui disciplina segue le regole generali dell'articolo 19, decreto legislativo n. 150/2015, e che viene meno, salvo le ipotesi di sospensione previste dall'ordinamento (articolo 19, comma 3), per effetto dell'instaurazione del rapporto di lavoro.

La graduatoria sembra così acquisire una propria (limitata) autonomia rispetto allo stato di disoccupazione nell'ambito della disciplina del collocamento mirato, senza che ciò comporti il venir meno della rilevanza dello status nei diversi settori dell'ordinamento, che continuano a richiederlo quale requisito autonomo (si veda *infra*). Quest'ultimo continua a costituire il presupposto per l'iscrizione negli elenchi, ma non rappresenta più una condizione necessaria per la conservazione della posizione già maturata quando il rapporto instaurato presenti carattere fisiologicamente temporaneo.

Inoltre, il richiamo al comma 5, articolo 8, legge n. 68/1999, permette di evidenziare che il nuovo comma 5 *bis* sembra avere una funzione preventiva, mentre il comma 5 ha una funzione ripristinatoria. Il primo evita che un rapporto precario faccia perdere la posizione acquisita; il secondo protegge chi ha già perso un'occupazione stabile.

Tali opinioni trovano conferme anche nella prassi amministrativa ([21]) in materia di status di disoccupazione, secondo cui «ai fini dell'accesso ai servizi ed alle misure di politica attiva del lavoro, lo stato di disoccupazione rappresenta certamente un elemento che può essere considerato allo scopo di meglio mirare l'intervento o di stabilire criteri di priorità, ma non rappresenta un requisito esclusivo».

La novella sembra così attribuire alla graduatoria una funzione in parte diversa rispetto al passato. Essa non costituisce più soltanto lo strumento attraverso cui realizzare l'avviamento al lavoro della persona con disabilità, ma diviene anche un presidio di continuità del percorso di inclusione occupazionale. La tutela si sposta così dalla sola fase dell'accesso al lavoro anche a quella della stabilizzazione del percorso occupazionale.

Il terzo profilo attiene ad una possibile criticità della disposizione, relativa al rapporto tra la conservazione della posizione in graduatoria del lavoratore con disabilità già assunto e la posizione degli altri soggetti iscritti che attendono l'avviamento al lavoro.

La previsione potrebbe sollevare un problema di uguaglianza *ex* articolo 3 Cost., interno alla stessa disciplina, e dunque di ragionevolezza dell'intervento normativo, nella misura in cui consente ad un soggetto che ha già beneficiato di un'opportunità occupazionale di mantenere una posizione privilegiata rispetto a chi è

([21]) *Ibidem.*

ancora in attesa di un primo (o ulteriore) inserimento. Richiamando la già citata prassi amministrativa ([22]), resta fermo che «l'opportunità di offrire i servizi e le misure di politica attiva del lavoro [è concessa] prioritariamente ai soggetti disoccupati, al fine di garantire servizi più rapidi ed efficaci ai soggetti che ne hanno più bisogno».

Tale obiezione appare legittima sul piano formale – e, invero, anche sul piano dei valori cristallizzati dalla Carta costituzionale, in particolare articoli 3 e 4 – ma ridimensionata sul piano sostanziale, considerando la particolare natura del sistema del collocamento mirato.

In primo luogo, lo strumento dell'avviamento mediante graduatoria appare residuale rispetto all'assunzione nominativa *ex* articolo 7, che si configura come prioritaria ([23]), e di strumenti «decisamente orientati alla consensualità» (*ex* articolo 11 ss., legge n. 68/1999) ([24]); istituti su cui il legislatore ha da tempo scommesso quanto al collocamento dei disabili ([25]). Inoltre, la graduatoria prevista dalla legge n. 68/1999 non opera secondo una logica puramente quantitativa o cronologica, propria del (ormai abrogato) sistema generalizzato di collocamento, *ex* legge n. 264/1949 ([26]), ma si inserisce in un modello fondato sulla valutazione individualizzata delle capacità lavorative della persona e sulla compatibilità tra il profilo del lavoratore e le caratteristiche del posto disponibile, aderendo maggiormente alla concezione del collocamento inteso come un servizio reso alla persona ([27]). Il collocamento mirato, infatti, non persegue (più) semplicemente l'obiettivo di collocare il maggior numero possibile di persone, ma quello di realizzare un incontro qualificato tra domanda e offerta di lavoro ([28]).

In questo quadro, la conservazione della posizione acquisita non sembra determinare automaticamente una compressione irragionevole delle aspettative degli

([22]) *Ibidem*.

([23]) A. RICCARDI, *op. cit.*, p. 143.

([24]) Così A. RICCARDI, *op. cit.*, p. 137. Si veda già A. AVIO, *Disabilità e avviamento al lavoro*, in *LD*, 2008, n. 3, qui p. 500, nonché INAPP, MINISTERO DEL LAVORO, *op. cit.*

([25]) D. GAROFALO, *L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *RDSS*, 2010, n. 2, p. 231 ss. Più di recente, M.D. FERRARA, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?*, in *VTDL*, 2020, n. 4, p. 923 ss.

([26]) Che pur annoverava ulteriori criteri nella valutazione dei soggetti da avviare a lavoro, come previsto dagli artt. 14 e 15.

([27]) A.F. D'HARMANT, *Pubblica funzione e pubblico servizio nella legge 27 febbraio 1987, n. 56: una possibile "chiave di lettura"*, in *DL*, 1987, n. 3-4, I, p. 370 ss.

([28]) Si veda Cass. 6 aprile 2011, n. 7889, che riprendendo Cass. 22 febbraio 2007, n. 4110, configura la l. n. 68/1999 come un «sistema diretto, invece, a coniugare la valorizzazione delle capacità professionali del disabile con la funzionalità economica delle imprese stesse».

altri iscritti, poiché l'avviamento non dipende esclusivamente dalla posizione formale in graduatoria, ma anche dalla compatibilità tra capacità lavorative e caratteristiche del posto di lavoro ([29]).

3.2. *Segue*: e una questione di coordinamento con la legge n. 68/1999

Le considerazioni sin qui svolte sembrano, tuttavia, porre un ulteriore interrogativo di carattere sistematico, relativo al coordinamento tra il nuovo comma 5 *bis*, articolo 8, legge n. 68/1999, e la disciplina dell'accesso ai pubblici impieghi riservati alle persone con disabilità, di cui all'articolo 16 della medesima legge e all'articolo 35, decreto legislativo n. 165/2001. Se, infatti, come si è sostenuto, la novella non incide sullo status di disoccupazione, comportandone la perdita, ma si limita a consentire la conservazione della posizione nella graduatoria del collocamento mirato anche durante lo svolgimento di un rapporto di apprendistato o di lavoro a tempo determinato, occorre interrogarsi sulle conseguenze che tale ricostruzione produce rispetto ai requisiti richiesti per beneficiare della riserva nei concorsi pubblici.
Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ([30]) e di legittimità ([31]) ha attribuito rilievo centrale allo stato di disoccupazione, ritenendolo, salvo isolate e parziali aperture ([32]), un presupposto indefettibile per l'accesso alle procedure riservate ai lavoratori con disabilità ([33]). In ragione di tale orientamento, potrebbe deri-

([29]) Cfr. le Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità contenute nel d.m. 11 marzo 2022, n. 43.
([30]) TAR Calabria 26 febbraio 2026, n. 377; TAR Lazio 4 dicembre 2025, n. 21892.
([31]) Cass. 10 luglio 2020, n. 14790, che ha escluso integrasse un comportamento discriminatorio la condotta di un'azienda sanitaria che aveva inserito in un bando di concorso destinato ai lavoratori *ex* l. n. 68/1999, il criterio di accesso dello status di disoccupazione, rilevando invece che esso risponde proprio alla finalità di garantire l'inserimento nel mondo del lavoro del disabile privo di occupazione (cfr. anche Cass. 16 giugno 2016, n. 12441). Soltanto attraverso la persistenza dello stato di disoccupazione, sino al momento dell'assunzione, potrebbe esser realizzata la finalità della disciplina di favore per i disabili. Diversamente opinando, conclude il collegio, ritenendo che possa prescindersi dallo stato di disoccupazione al momento dell'assunzione, si perverrebbe ad una conclusione sicuramente discriminatoria nei confronti di chi in quel momento fosse ancora disoccupato.
([32]) TAR Palermo 29 luglio 2022, n. 2459.
([33]) Tale orientamento deriva dalla modifica all'art. 16, l. n. 68/1999, ad opera dell'art. 25, comma 9-*bis*, d.l. n. 90/2014 convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014, che ne ha soppresso l'inciso «e non versino in stato di disoccupazione». In precedenza, infatti, l'orientamento dei giudici amministrativi, coerentemente con la formulazione originaria della disposizione, censu-

varne che il lavoratore assunto con contratto di apprendistato o a tempo determinato, pur conservando la posizione maturata nel collocamento mirato ai fini dell'avviamento c.d. numerico, non sarebbe comunque legittimato a beneficiare della riserva nei concorsi pubblici, proprio perché non più in possesso dello status di disoccupazione richiesto dalla disciplina di settore. Si determinerebbe, così, una scissione tra la permanenza nel sistema del collocamento mirato e la possibilità di avvalersi di uno degli strumenti attraverso cui tale sistema trova attuazione nel pubblico impiego. D'altra parte, una diversa interpretazione, volta ad attribuire al nuovo comma 5-*bis* anche l'effetto di conservare lo status di disoccupazione durante lo svolgimento del rapporto di lavoro, sembrerebbe difficilmente conciliabile con la disciplina generale dello stato di disoccupazione e rischierebbe di determinare una disparità di trattamento rispetto agli altri candidati (in questo caso, ragionevole), consentendo l'accesso alle procedure riservate anche a soggetti che, pur già occupati, continuerebbero a beneficiare di tutte le prerogative riconosciute ai disoccupati; conseguenza che la giurisprudenza ha chiaramente escluso. La novella sembra quindi evidenziare un possibile difetto di coordinamento tra la disciplina del collocamento mirato e quella del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, destinato ad assumere rilievo applicativo e a richiedere un futuro intervento chiarificatore, sia sul piano interpretativo sia, eventualmente, su quello legislativo.

Una possibile ricaduta applicativa della novella potrebbe emergere con riguardo alle modalità di accesso al pubblico impiego disciplinate dall'articolo 35, decreto legislativo n. 165/2001. La permanenza nella graduatoria del collocamento mirato, pur in assenza dello stato di disoccupazione, sembrerebbe infatti consentire al lavoratore di continuare a beneficiare degli strumenti di avviamento previsti dalla legge n. 68/1999, cui rinvia l'articolo 35, comma 2, per le assunzioni obbligatorie mediante chiamata numerica (e fermo restando la compatibilità con il posto di lavoro disponibile). Coerentemente con la giurisprudenza prima citata, più problematica appare la partecipazione ai concorsi pubblici con riserva di posti di cui al comma 3-*bis*, articolo 35. Ne deriva una possibile frattura tra permanenza nel sistema del collocamento mirato e accesso alle procedure concorsuali riservate: il lavoratore assunto con contratto a termine o di apprendistato potrebbe conservare la posizione nella graduatoria ai fini dell'avviamento obbligatorio, ma non essere ammesso ai concorsi riservati, salvo un'evoluzione interpretativa che valorizzi la nuova logica sottesa all'articolo 6-*ter*.

rava l'esclusione dai bandi pubblici con posti di riserva dei soggetti privi dello status di disoccupazione. Sul punto, si veda D. GAROFALO, voce *Disabili (lavoro dei)*, cit., qui § 5 e, in particolare, nota 70.

4. Conclusioni

Le due disposizioni esaminate, pur intervenendo su ambiti differenti della disciplina lavoristica, sembrano esprimere una medesima trasformazione nella concezione della tutela del lavoro perseguita dal legislatore. Sia il tutor per la sostenibilità economica, sia la nuova disciplina in materia di collocamento mirato, sembrano superare una rappresentazione statica delle condizioni di vulnerabilità, fondata sulla contrapposizione tra occupazione e non occupazione, per valorizzare invece la dimensione dinamica delle transizioni lavorative ed economiche della persona.

Nel caso del tutor per la sostenibilità economica, la vulnerabilità non coincide con la mera condizione di disoccupazione o di riduzione dell'orario di lavoro, ma deriva dal rischio che la perdita o la riduzione del reddito da lavoro comprometta progressivamente l'equilibrio economico complessivo del soggetto. L'intervento legislativo si colloca, dunque, in una fase di transizione tra lavoro e non lavoro, anticipando il momento della tutela rispetto al possibile consolidamento della situazione di disagio economico.

Analogamente, nel collocamento mirato, il lavoratore con disabilità che abbia ottenuto un inserimento lavorativo non viene considerato automaticamente sottratto alla condizione di vulnerabilità che giustifica la tutela. L'instaurazione di un rapporto di lavoro a termine o di apprendistato rappresenta, infatti, una fase del percorso occupazionale che può condurre alla stabilizzazione, ma anche alla successiva perdita dell'occupazione. La conservazione della posizione in graduatoria risponde proprio all'esigenza di accompagnare tale transizione, evitando che un primo ingresso nel mercato del lavoro determini la perdita definitiva degli strumenti di inclusione predisposti dall'ordinamento.

Le due discipline sembrano quindi convergere verso una medesima prospettiva: la condizione lavorativa della persona non può più essere ricondotta esclusivamente alle categorie dell'occupato e del disoccupato, ma deve essere letta alla luce dei percorsi individuali e delle fasi di transizione che caratterizzano il mercato del lavoro contemporaneo. La tutela non si concentra soltanto sulla protezione di chi versa già in una situazione di svantaggio, ma mira sempre più ad accompagnare il soggetto nel passaggio attraverso condizioni diverse, prevenendo il rischio che una fase temporanea di fragilità si trasformi in una definitiva esclusione economica o occupazionale.

In questa prospettiva, gli interventi introdotti dal decreto-legge n. 62/2026 sembrano inserirsi in una più ampia evoluzione del diritto del lavoro, nella quale la funzione protettiva non è più limitata alla conservazione di una posizione acquisita, ma assume una dimensione dinamica, orientata alla continuità dei percorsi di partecipazione economica e sociale della persona. Restano, tuttavia, i dubbi prima rilevati, sia sul piano della politica del diritto (quanto al tutor), sia sul piano

applicativo (quanto alla deroga in materia di avviamento dei lavoratori con disabilità).

Il decreto-legge n. 62/2026: non solo salario "giusto" (art. 7)

di Domenico Garofalo

Abstract – Il contributo analizza il d.l. n. 62/2026 (c.d. decreto Primo maggio), convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2026, che disciplina il "salario giusto" in attuazione della direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati. L'indagine si sofferma sui principali nodi interpretativi posti dall'articolato: il rapporto tra la nuova disciplina legale e le prerogative costituzionali della contrattazione collettiva *ex* artt. 36 e 39 Cost.; la possibile estensione *de facto erga omnes* del trattamento economico complessivo (TEC) fissato dai contratti collettivi leader, individuati secondo i criteri di rappresentatività comparata introdotti dal decreto; l'incidenza della riforma sul c.d. minimo costituzionale e sulla sindacabilità giudiziale della retribuzione. Il saggio esamina altresì i profili relativi agli incentivi all'occupazione, al pluralismo contrattuale condizionato, agli obblighi informativi e al ruolo di monitoraggio attribuito al Cnel, offrendo una lettura sistematica delle criticità applicative del nuovo assetto normativo.

Abstract – This paper analyses Decree-Law No. 62/2026 (the so-called 'First of May Decree'), converted with amendments by Act No. 112/2026, which regulates the 'fair wage' in implementation of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages. The analysis focuses on the main interpretative issues raised by the provisions: the relationship between the new statutory framework and the constitutionally guaranteed prerogatives of collective bargaining under Arts. 36 and 39 of the Italian Constitution; the possible *de facto erga omnes* extension of the *trattamento economico complessivo* (TEC) set by 'leading' collective agreements, identified according to the comparative representativeness criteria introduced by the decree; the impact of the reform on the so-called constitutional minimum wage and on judicial review of remuneration. The paper further examines the provisions on employment incentives, conditioned contractual pluralism, information obligations and the monitoring role assigned to the CNEL, offering a systematic reading of the interpretative and practical difficulties raised by the new regulatory framework.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Disciplina legale e prerogative sindacali. – 3. Sulla portata applicativa della nuova disciplina. – 4. Articolo 7 ed estensione di fatto *erga omnes* dei CCNL di diritto comune. – 5. L'intervento del decreto Primo maggio sulla individuazione del contratto leader. – 6. Se l'applicazione del precetto costituzionale dell'articolo 36 sia passata col decreto-legge n. 62/2026 dall'intervento giudiziale a quello legislativo, restando interdetto il primo. – 7. Se il decreto-legge n. 62/2026 abbia elevato il c.d. minimo costituzionale. – 8. La babele delle espressioni e degli acronimi: non solo confusione terminologica. – 9. Come si individua il TEC. – 10. Giusto salario e incentivi all'occupazione. – 11. Il pluralismo contrattuale condizionato. – 12. L'intervento sui rinnovi contrattuali. – 13. La posizione sindacale nei confronti del decreto-legge n. 62/2026. – 14. Giusto salario e SIISL. – 15. Giusto salario e obblighi di informazione *ex* decreto legislativo n. 152/1997. – 16. Il monitoraggio e il ruolo del Cnel.

1. Premessa

Il 1° maggio è entrato in vigore il decreto-legge n. 62/2026 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 30 aprile 2026), convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2026.

Il decreto – che il Governo per intuibili motivi ha inteso "battezzare" come "decreto Primo maggio" – dedica al "salario giusto" l'intero capo II (articoli 7-11) e il comma 4 dell'articolo 18 (*Disposizioni finali e transitorie*). Invero, come si avrà modo di verificare, l'intervento governativo non si è limitato alla determinazione del giusto salario, in attuazione della direttiva (UE) 2022/2041, avendo preso posizione anche sui criteri di individuazione del contratto leader al quale viene agganciato il giusto salario ([1]).

Tenendo conto dell'ampio dibattito in corso ([2]), un utile contributo non può che passare attraverso l'individuazione dei profili problematici (invero numerosi) che

([1]) S.L. GENTILE, *«Salario giusto» e «salario minimo adeguato» tra normative multilivello, contrattazione collettiva e giurisprudenza*, in *FI*, 2026, n. 7-8, V, c. 369 ss., ritiene che il d.l. n. 62/2026 non possa ritenersi attuativo della direttiva (UE) 2022/2041, per cui l'ordinamento italiano non si è ancora dotato di una misura di portata generale in grado di estendere massivamente l'attuazione del diritto a una retribuzione dignitosa. *Contra*, G. PROIA, *Prime riflessioni sul "salario giusto"*, relazione Sapienza 10 luglio 2026, in corso di pubblicazione, sostiene che «l'utilizzo dell'aggettivo "*adeguato*", […] sembra alludere, volutamente, alla direttiva europea 2022/2041».

([2]) P. ALBI *ET AL.*, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *www.ildiariodellavoro.it*, 4 maggio 2026; F. AVANZI, E.E. BOCCAFURNI, *Ancora sul "salario giusto": un assist alle funzioni ispettive?*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 12 maggio 2026; G. BARBERA, R. BANDIERA, *Welfare contrattuale e salario giusto: il TEC tra nuove regole e rischi di sostituzione salariale*, in *www.ipsoa.it*, 5 giugno 2026; M. BARBIERI, *Sono giustificati gli entusiasmi per il "salario giusto"?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2026, n. 261; L. BASSOTTO, *Il decreto "Primo Maggio" e la mancata introduzione del salario minimo legale*, in *Il*

pone l'articolato, nonché la valutazione delle soluzioni già proposte, se del caso prospettandone altre.

2. Disciplina legale e prerogative sindacali

Partendo dal comma 4 dell'articolo 18, questa disposizione è singolarmente collocata tra quelle finali e transitorie: «Restano salve le prerogative costituzionalmente garantire alle parti sociali in materia di contrattazione collettiva». Mettendo da parte la collocazione della norma, che forse andava inserita all'inizio del capo II, su questa disposizione, che sembra avere una funzione non solo ricognitiva, è legittimo porre l'interrogativo di quali siano tali prerogative e se con tale "salvezza" il legislatore abbia inteso circoscrivere la portata del proprio intervento, enunciando il principio regolatore del rapporto tra la disciplina legale del salario giusto e quella dettata dalla contrattazione collettiva, massima autorità in materia salariale.
Un utile supporto per l'interpretazione della norma è offerto dalla sentenza della Corte di Giustizia 11 novembre 2025, nella causa C-19/23, relativa alla direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati ([3]). La vicenda riguarda la ripartizione

Quotidiano Giuridico, 5 maggio 2026; A. BELLAVISTA, *Alcune considerazioni sul "salario giusto"*, relazione FA.RI 14 luglio 2026, in corso di pubblicazione; A. BOTTINI, *Salario giusto ancorato alla garanzia dei contratti collettivi*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 25 giugno 2026; U. CARABELLI, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL Giurisprudenza Online*, 2026, n. 5; B. CARUSO, *Decreto primo maggio, la doppia funzione della rappresentatività comparata*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 18 maggio 2026; M. DELLE CAVE, *Decreto 1° maggio: salario giusto oltre gli incentivi*, ivi, 7 maggio 2026; S.L. GENTILE, *op. cit.*; S. Giubboni, *Il «salario giusto» nel decreto-legge n. 62/2026*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2026, n. 260; E. GRAGNOLI, *La retribuzione sufficiente e la nuova disciplina*, relazione FA.RI 14 luglio 2026, in corso di pubblicazione; M. MISCIONE, *Il nuovo salario giusto*, in *LG*, 2026, n. 5, p. 429 ss.; A. MUSTI, *Il salario giusto nel Decreto "Primo Maggio"*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 29 aprile 2026; G. ORLANDINI, *Vizi e virtù del salario giusto*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2026, n. 3, p. 8; G. PIGLIALARMI, *La scelta del contratto collettivo da applicare nell'impresa: dall'art. 39 all'art. 41 della Costituzione*, in *ADL*, 2026, n. 2, I, p. 341 ss.; G. PROIA, *op. cit.*; R. RIVERSO, *Non basta dire TEC. Prime riflessioni sul "salario giusto" introdotto dal d.l. 62/2026*, in *www.questionegiustizia.it*, 19 maggio 2026; F. ROTONDI, A. TURSI, *Il salario giusto e il contratto collettivo: l'anima corporativa del decreto di maggio (artt. 7 e 8)*, in *LDE*, 2026, n. 2; V. SPEZIALE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015 sulla retribuzione dei soci lavoratori e la sua influenza sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2026, n. 189-190, p. 216 ss.; M. TIRABOSCHI, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, e M. TIRABOSCHI, *Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 17; M. TIRABOSCHI, *Salario giusto e perimetri contrattuali: il decreto 1° maggio semplifica, non complica*, ivi, n. 18.

([3]) Per un commento si rinvia a A. SGROI, *La Direttiva sui salari minimi adeguati al vaglio della Corte di Giustizia* (nota a C. Giust. causa C-19/23, cit.), in *RGL*, 2026, n. 2, II, p. 201 ss., nonché G. ROSSOLILLO, *Retribuzioni e competenze dell'Unione: la direttiva sui salari minimi adeguati e la sentenza della*

delle competenze tra Unione e Stati membri, ma l'argomentazione della Corte sul rapporto tra diritto di associazione, contrattazione collettiva e autonomia delle parti sociali può essere finalizzata al profilo qui trattato.
La Corte si sofferma sull'articolo 153, § 5, TFUE, che esclude una competenza dell'Unione, tra l'altro, in materia di "diritto di associazione". Il punto decisivo è però che tale esclusione non viene interpretata in senso estensivo. Pur riconoscendo che il diritto di associazione costituisce il presupposto per l'esercizio della contrattazione collettiva, la Corte esclude che i due diritti possano essere sovrapponibili. L'articolo 153, § 1, lettera *f*, TFUE attribuisce infatti all'Unione una competenza in materia di «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro», mentre l'articolo 156 TFUE e, soprattutto, la CDFUE distinguono il diritto di associazione (articolo 12) dal diritto di negoziare e concludere contratti collettivi (articolo 28).
Da qui la conclusione della Corte: il diritto di associazione riguarda la libertà di costituire organizzazioni, aderirvi o non aderirvi e organizzarne il funzionamento (su cui è precluso l'intervento UE), ma non comprende le misure che disciplinano la contrattazione collettiva. E, soprattutto, l'esclusione di competenza di cui all'articolo 153, § 5, TFUE opera soltanto in presenza di un'ingerenza diretta nel diritto di associazione o nel suo esercizio, mentre non è sufficiente che la misura presenti un collegamento con l'attività sindacale o con la contrattazione collettiva.
Questa distinzione è utile ai fini della interpretazione del decreto-legge n. 62/2026. Essa, infatti, suggerisce di non configurare l'autonomia collettiva come una sfera integralmente sottratta all'intervento legislativo. Il legislatore può intervenire sulla materia salariale e può anche disciplinare o promuovere la contrattazione collettiva. Ciò che rileva è come interviene e se, nel farlo, finisce per sostituire la propria determinazione a quella delle parti sociali (si parla di un obbligo di mezzi e non di risultato punto 79). La Corte, del resto, collega espressamente la disciplina stabilita dalla direttiva alla necessità di rispettare l'autonomia delle parti sociali, richiamando l'articolo 152 TFUE (punto 84).
Trasposto nel nostro ordinamento, questo dato rafforza la funzione della clausola contenuta nell'articolo 18, comma 4, che sembra voler mantenere distinti i due piani: la legge può assicurare una soglia legale di tutela del salario giusto, ma non per questo assorbe o sostituisce la funzione propria della contrattazione collettiva.
Mettendo da parte la tesi della norma principio, può quindi fondatamente sostenersi che le "prerogative costituzionali" siano quelle previste dall'articolo 39, cioè

Corte di Giustizia nella causa C-19/23, in *DRI*, 2026, n. 2, p. 251 ss. Sulla direttiva (UE) 2022/2041 si veda da ultimo V. FERRANTE, *Il diritto al salario minimo adeguato nella direttiva (UE) 2022/2041*, ivi, p. 272 ss.

di conferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi attraverso la registrazione, che resta, appunto, una prerogativa accordata alle parti sociali, non espropriabile da parte del legislatore attraverso una efficacia *erga omnes* conferita *ex lege*, salvo limitati ed eccezionali casi, primo in ordine di tempo quello riconducibile alla legge Vigorelli del 1959.
Se questo fosse il senso della norma, ne discenderebbe che è lo stesso legislatore ad escludere che attraverso il suo intervento sia stata introdotta l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi leader. Quindi saremmo in presenza di una norma che va ben al di là della enunciazione di un principio, riflettendosi sulla interpretazione e sulla portata dell'intero articolato governativo (su cui si veda *infra*).
Secondo Deleonardis (in questo volume) questa conclusione non implica, però, che le «prerogative costituzionalmente garantite» possano essere ricondotte al solo meccanismo dell'articolo 39, comma 2 ss., Cost., nel senso che il primo comma tutela la libertà dell'organizzazione sindacale e, più in generale, la Costituzione presuppone un sistema di autonomia collettiva nel quale le parti sociali conservano una propria e autonoma funzione regolativa. Alla luce della sentenza C-19/23 la libertà sindacale e la contrattazione collettiva sono diritti distinti, ma entrambi concorrono a definire lo spazio di autonomia e di azione delle parti sociali che l'intervento normativo non può ignorare. Proprio tale libertà viene in parte limitata dall'articolo 10, decreto-legge n. 62/2026.
L'articolo 18, comma 4, opera quindi su due piani distinti ma complementari: sul piano dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, preserva la riserva costituzionale dell'articolo 39, comma 2 ss.; sul piano dell'autonomia e libertà sindacale, preserva invece lo spazio di autodeterminazione delle parti sociali garantito dall'articolo 39, comma 1, Cost. ([4]).

3. Sulla portata applicativa della nuova disciplina

Un secondo problema interpretativo è posto dalla rubrica dell'articolo 7, *Salario giusto e incentivi*, tenendo conto che l'intero capo I del decreto è dedicato agli incentivi all'occupazione e che a questi ultimi l'articolo 7 dedica il comma 5, prevedendo che «L'accesso ai benefici previsti dal presente decreto è consentito in caso di trattamento economico individuale corrisposto non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo»: si tratta in sostanza di stabilire se la disciplina dell'articolo 7 abbia una portata applicativa generale o ristretta agli incentivi.

([4]) Sul punto si veda M. MURGO, *L'intervento legislativo in materia retributiva tra direttive costituzionali, salario minimo e contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2026, n. 2, p. 295 ss.

Ebbene non v'è un solo commentatore che abbia sostenuto quest'ultima tesi, ritenendosi che la presenza nella rubrica dell'articolo della parola "incentivi" si giustifichi proprio in ragione del comma 5, ma questa tesi – che va condivisa anche alla luce dell'enunciazione contenuta nel comma 1 (su cui si veda *infra*) – solleva un problema interpretativo diverso e di non trascurabile portata, che è quello del rapporto tra il comma 5 e tutta la disciplina vigente in tema di incentivi all'occupazione (*in primis* il comma 1175 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006), e cioè se l'obbligo di erogare il TEC del CCNL leader operi solo per gli incentivi del decreto-legge n. 62 oppure per tutte le agevolazioni concesse alle imprese per creare nuova occupazione, ma su questo problema si tornerà più innanzi.

4. Articolo 7 ed estensione di fatto *erga omnes* dei CCNL di diritto comune

Prima di affrontare la questione centrale che si agita al fondo della disciplina del giusto salario, recependo quanto evidenziato da Marina Brollo, giova segnalare che nell'enunciato normativo il riferimento alle organizzazioni non reca mai l'aggettivazione "sindacali": mera dimenticanza oppure omissione voluta per devalorizzare il fenomeno sindacale? L'irrilevanza sul piano pratico della omissione (perché è pacifico che si tratta delle organizzazioni/associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro) fa propendere per la prima ipotesi. Del resto, la tecnica normativa che connota il decreto non è, certo, di prima scelta.
Passando all'interrogativo fondamentale, va subito detto che le tre disposizioni che enunciano il TEC, e cioè i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 7, non prevedono mai l'applicazione diretta del CCNL leader ma rinviano («si fa riferimento») al «trattamento economico complessivo definito» dai CCNL leader, dovendosi pertanto escludere una applicazione *ex lege* di questi ultimi, in tal modo evitando scontate eccezioni di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 39 e 41 Cost. Ma se un'applicazione *erga omnes* del CCNL leader è da escludere *de iure* se ne può affermare un'estensione *de facto*?
A questo sub-interrogativo si ritiene dia risposta affermativa il comma 1 della norma che attribuisce alla contrattazione collettiva l'attuazione dell'articolo 36 Cost., nella misura in cui rimette ad essa la determinazione del salario giusto, inteso come il «trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato ([5]). Viene escluso, quindi, l'intervento eteronomo, in

([5]) Secondo S.L. GENTILE, *op. cit.*, «La relazione tecnica a corredo dei lavori parlamentari (Documenti.camera.it) conferma che la nuova disposizione, «nel definire i criteri per individuare il salario giusto, legandolo alla contrattazione collettiva e al trattamento economico complessivo ade-

tal modo dando attuazione alla direttiva UE 2022/2041, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea, che ha lasciato gli Stati membri liberi di scegliere tra salario minimo *ex lege* ovvero *ex contractu*.
Ciò spiega perché la tesi dell'estensione *de facto* trova più di un sostenitore, considerato che col decreto Primo maggio il salario costituzionale è il TEC fissato dai CCNL leader, per cui viene meno sia il requisito della iscrizione all'organizzazione sindacale stipulante sia quello dell'adesione ([6]).
Secondo alcuni si tratta di un falso problema in quanto nel nostro paese al 97% dei lavoratori sono già applicati i trattamenti economici previsti dai contratti leader per cui l'ambito di operatività della norma riguarderebbe il restante 3%. Secondo altri, contestandosi la percentuale che appare di gran lunga per eccesso, il problema giuridico non è risolvibile con le "percentuali" ([7]).
Partendo dalla constatazione che il riferimento al TEC e non più al TEM (il minimo costituzionale) violerebbe l'articolo 39 Cost., in quanto realizzerebbe di fatto l'estensione *erga omnes* del CCNL leader, determinando una compressione della libertà sindacale ([8]), secondo Armando Tursi l'articolo 36 Cost. non conosce una retribuzione minima bensì una retribuzione "equa" che diventa minima

guato ai sensi dell'articolo 36 Cost., contiene una disciplina di principio». Si colloca in una posizione più neutrale, E. GRAGNOLI, *op. cit.*, secondo il quale «la nuova disciplina né nuoce, né giova ai lavoratori, né avrebbe potuto farlo. Il riferimento per l'identificazione della remunerazione è il contratto nazionale, ma lo era prima, con un sistema di selezione identico, seppure a matrice pretoria e non codificato, come accade adesso».

([6]) M. MISCIONE, *op. cit.*

([7]) *Ibidem*; *adde* S.L. GENTILE, *op. cit.*, secondo cui «Ne deriva una violazione della fondamentale regola della statistica descrittiva che prescrive l'omogeneità dei dati dell'analisi, giungendosi altrimenti a inferenze errate. La questione della copertura della contrattazione collettiva è di rilevanza primaria. Infatti, secondo la direttiva 19 ottobre 2022 n. 2022/2041/Ue del parlamento europeo e del consiglio, sui salari minimi adeguati nell'Unione, «la soglia dell'80% […] dovrebbe essere interpretata […] come un indicatore che fa scattare l'obbligo di elaborare un piano d'azione» (considerando 25). È, quindi, cruciale che, per quanto riguarda specificamente l'Italia, si metta mano a una radicale revisione della tecnica di rilevazione dell'ampiezza dell'area in cui la garanzia sindacale è effettiva».

([8]) Era l'interrogativo posto da F. LOMBARDO, M. TIRABOSCHI, *Le retribuzioni degli italiani: cosa davvero sappiamo?*, in *Boll. ADAPT*, 2023 n. 22] circa la legittimità costituzionale di una norma legale che imponga, quale retribuzione "equa" (o e/o "giusta", o comunque costituzionalmente dovuta), quella coincidente, non già – come accaduto fino a ieri – con quel "minimo tabellare" che l'accordo tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 28 febbraio 2018, recante *Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva*, ha ribattezzato "trattamento economico minimo" (TEM: si veda l'art. 5.H); bensì dal "trattamento economico complessivo" (TEC), costituito, sempre secondo la citata intesa interconfederale, dalla sommatoria tra il predetto trattamento economico minimo e «tutti quei trattamenti economici […] che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come 'comuni a tutti i lavoratori del settore, a prescindere dal

solo per il suo porsi come inderogabile *in peius* proprio da parte della contrattazione collettiva ([9]). Questa, quindi, sarebbe l'unica prerogativa della legge.
Resta il fatto che la tesi dell'*erga omnes* è contraddetta sul piano letterale dalla previsione dell'articolo 18, comma 4, prima richiamata: l'*erga omnes* è e resta una prerogativa delle OO.SS. attraverso il percorso costituzionale. Un *erga omnes* per legge richiederebbe una modifica della norma costituzionale.
Una interpretazione per c.d. intermedia potrebbe essere quella della disciplina cedevole, ove i sindacati dovessero decidere di registrarsi dando l'avvio all'*erga omnes*, il che spiegherebbe anche la collocazione della norma nell'articolato del decreto.

5. L'intervento del decreto Primo maggio sulla individuazione del contratto leader

Nel richiamare, ai fini della identificazione del salario giusto, il TEC definito dal contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (da ora innanzi per brevità contratto leader), l'articolo 7, comma 2, ha aggiunto un importante tassello per effettuare l'operazione di comparazione recependo indicazioni provenienti da alcune pronunce della Cassazione ([10]).

---

livello di contrattazione a cui il contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina». Si consideri che nel TEM sono «da ricomprendere, fra gli altri, anche le eventuali forme di welfare».

([9]) F. ROTONDI, A. TURSI, *op. cit.*, secondo cui l'imposizione *ex lege* dell'applicazione ai rapporti di lavoro dell'ampio coacervo di voci retributive ricompreso nel trattamento economico complessivo (che, in sostanza, esclude solo i compensi variabili) implicherebbe anche una limitazione dell'autonomia collettiva, censurabile sotto il profilo della compressione della libertà sindacale. Ciò si rivela esemplificativamente e con particolare evidenza ove si consideri che nel trattamento economico complessivo (e non nel trattamento economico minimo) l'autonomia collettiva ricomprende una materia, quale il welfare aziendale, che è per sua natura estranea alla retribuzione, consistendo in una forma di welfare contrattuale. Approfondendo la questione, si potrebbe osservare che la limitazione, fino ad oggi indiscussa, dell'equa retribuzione, alla paga base contrattuale, si spiega alla luce del fatto che la contrattazione collettiva, dialogando – s'è detto – con la giurisprudenza costituzionale, costantemente contempla una specifica, ma fondamentale, voce retributiva che si qualifica inequivocabilmente come spettanza basica a fronte di una prestazione che sia espressione di una certa professionalità e resa indipendentemente da particolari circostanze di luogo, tempo o modalità. Tale approccio si qualificherebbe in termini di pieno rispetto dell'autonomia collettiva, perché, pure in presenza del minimo inderogabile legale, la retribuzione equa resterebbe fissata dalla contrattazione collettiva – salva la sua correzione in caso di insufficienza.

([10]) Con riferimento all'art. 2070 c.c. può richiamarsi per l'imponibile contributivo la recente Cass. ord. 15 luglio 2025, n. 19467.

Ed infatti, la norma prevede che la maggiore rappresentatività comparata (e non comparativa, come sovente è dato di leggere) vada accertata avuto riguardo:
- al settore e alla categoria produttiva di riferimento;
- all'attività principale o prevalente esercitata;
- alla dimensione;
- alla natura giuridica del datore di lavoro.

Criteri che potrebbero ridurre le ipotesi di concorso di CCNL in uno stesso settore, ove taluno di questi criteri giustificasse la diversificazione regolamentare.
Il primo criterio sembra evocare l'articolo 2070 c.c. ([11]), disposizione strettamente collegata al regime corporativo (e quindi alla contrattazione collettiva corporativa ([12]) che – a mio parere inspiegabilmente – non si è ritenuto di attualizzare anche con riferimento al rapporto di lavoro pur recando un criterio di individuazione del contratto collettivo applicabile molto valido, come dimostra proprio il rinvio a tale criterio operato dal decreto Primo maggio (si veda *infra*).
Il secondo criterio è già noto alle cronache giudiziarie in tema di imponibile contributivo nel caso di concorso in capo all'impresa di più attività di cui una prevalente rispetto alle altre (viene in mente l'ipotesi della concessionaria di autoveicoli che alla vendita abbina l'attività di riparazione).
La dimensione aziendale ha già prodotto una diversificata regolamentazione pattizia in settori importanti come la metalmeccanica, l'edilizia o la distribuzione. Un fenomeno sovente approdato nelle aule della giustizia del lavoro è la contrattazione Anpit riservata alle piccole imprese, ma la cui legittimità è stata sovente messa in discussione, accusata di essere una contrattazione al ribasso.
Il quarto ed ultimo criterio, relativo alla natura giuridica del datore di lavoro, opportunamente evocato dal decreto-legge n. 62/2026, sembra essere "ignoto ai più", soverchiato dal primo, eppure ha cittadinanza nel nostro sistema di relazioni industriali in quanto intercetta specificità che caratterizzano talune realtà: si pensi alle cooperative sociali, agli enti religiosi/ecclesiastici ovvero al terzo settore.
Un approfondimento merita il primo criterio, cioè quello relativo al settore e alla categoria produttiva di riferimento, in quanto presente nella elaborazione giurisprudenziale ante decreto-legge n. 62/2026 solo per le connessioni con il mini-

([11]) «galleggiante relitto corporativo» lo definiscono F. ROTONDI, A. TURSI, *op. cit.*
([12]) Sulla quale mi sento in obbligo di citare un pregevole ma poco valorizzato saggio monografico del mio "maestro d'armi" E. DI BERARDINO, *La vigenza dei contratti corporativi in relazione alla legge 14 luglio 1959, n. 741*, Jovene, 1969.

male contributivo, viceversa fondamentale, unitamente alla valutazione qualitativa dei prodotti negoziali, per la comparazione affinché il contratto collettivo possa assolvere alla sua funzione di contrasto della concorrenza ([13]).
Per comprendere bene il fenomeno possono richiamarsi due vicende assurte agli onori della cronaca giudiziaria: la prima è quella del marketing operativo (concorso dei CCNL Anpit e Anasfim), la seconda riguarda i contoterzisti (o fasonisti) del calzaturiero (concorso dei CCNL Cisal-Anpit e Tessile-calzaturiero sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil).
La nozione di "categoria professionale" compare in due norme. La prima è l'articolo 2070 c.c. che (con riferimento ai contratti collettivi corporativi) ai fini della individuazione del contratto collettivo applicabile richiama l'attività effettivamente svolta e nel caso di più attività autonome dispone che si applichino i contratti relativi a ciascuna attività; quando, infine, il datore di lavoro esercita non professionalmente un'attività organizzata, prevede che si applichi il contratto collettivo che regola i rapporti di lavoro relativi alle imprese che esercitano la stessa attività.
La seconda disposizione è l'articolo 2, comma 25, legge n. 549/1995, di interpretazione autentica dell'articolo 1 decreto-legge n. 338/89, al quale si deve l'introduzione della nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, secondo cui allorquando concorrono più contratti per la medesima categoria prevale quello stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative nella "categoria".
Poiché la seconda norma richiama la prima è evidente che il criterio per individuare la "categoria" è l'attività "effettivamente svolta". Se le attività coincidono c'è concorso; se non coincidono non c'è concorso.
L'attività effettivamente svolta viene presa in considerazione in tre ambiti: a) per la classificazione delle attività economiche col codice ATECO versione 2007, aggiornato nel 2025 (spesso utilizzato per incentivi e sussidi); b) per l'inquadramento previdenziale Inps (articoli 2095 c.c. e 49, legge n. 88/1989); c) per l'inquadramento previdenziale Inail.
In tutti e tre gli ambiti, all'interno dei 5 macrosettori individuati dall'articolo 2195 c.c. (1) industria; 2) commercio; 3) trasporto; 4) banche e assicurazioni; 5) attività

([13]) Cfr., in tema, G. PIGLIALARMI, *La scelta del contratto collettivo da applicare nell'impresa: dall'art. 39 all'art. 41 della Costituzione*, cit., il quale riconduce la scelta – pur condizionata – del datore di lavoro circa il contratto collettivo da applicare non già all'art. 39 Cost., bensì all'art. 41 Cost. Tra gli argomenti posti a fondamento di tale ricostruzione, l'A. valorizza la funzione di tutela della concorrenza svolta dal contratto collettivo, osservando che, «se la funzione economica che il contratto collettivo svolge è quella di governare e disciplinare la concorrenza fra imprese e lavoratori in un determinato settore economico, questa concorrenza è socialmente accettata (e dunque, socialmente utile) se essa può esplicarsi in una condizione di uguaglianza, che solo una "norma comune di settore" può garantire».

ausiliarie), vengono individuati i singoli sotto (o micro) settori, in relazione ai quali operano (o non operano) rispettivamente gli incentivi, le contribuzioni e i premi assicurativi diversificati.
Di questo sostrato normativo nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa (soprattutto nelle circolari/note Inail) non v'è traccia! Sovente la prassi amministrativa si affida a presunzioni, anche facendo riferimento in maniera totalmente inaccettabile agli ambiti di applicazione enunciati dagli agenti contrattuali nell'incipit dei testi contrattuali.
Allora è possibile trarre una prima conclusione, e cioè che nella valutazione comparativa occorre considerare sia la categoria professionale ([14]), che la norma codicistica aggancia all'attività effettivamente svolta dall'impresa ([15]), sia i codici di inquadramento ATECO/Inps/Inail.

6. Se l'applicazione del precetto costituzionale dell'articolo 36 sia passata col decreto-legge n. 62/2026 dall'intervento giudiziale a quello legislativo, restando interdetto il primo

Nella perdurante inattuazione dell'articolo 39 Cost. la giurisprudenza, chiamata a valutare – *ex* articolo 2099, comma 2, c.c. – la congruità della retribuzione, ha determinato il c.d. "minimo costituzionale" attingendo alla contrattazione collettiva, sul presupposto che le previsioni in essa contenute in materia di determinazione del trattamento retributivo fossero conformi ai due parametri costituzionali della proporzionalità e della sufficienza, ma con licenza di discostarsene.
Oggi l'articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 62/2026 prescrive espressamente che compete alla contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 36 Cost., «la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato»,

([14]) Cfr. E. GRAGNOLI, *op. cit.*, secondo il quale «nell'ipotesi di un rapporto regolato dal negozio proprio di un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta, il lavoratore non può aspirare all'applicazione di una intesa diversa, se il datore di lavoro non vi sia obbligato per appartenenza sindacale, ma solo richiamare tale disciplina come termine di riferimento, ai sensi dell'art. 36 cost., deducendo la mancata conformità al precetto costituzionale del trattamento economico».
([15]) Meritevole di citazione è la sentenza resa dalla Corte di Appello di Torino il 6 novembre 2022 a proposito del CCNL Cisal-Anpit per il marketing operativo, che costituisce secondo la Corte torinese l'attività diversa dal marketing tradizionale, per cui un problema di comparazione col CCNL Confesercenti non si pone.

così azzerando la sindacabilità giudiziale, cioè inibendo al giudice di discostarsene una volta individuato il contratto collettivo da applicare: quindi insindacabilità giudiziale di tale trattamento perché è la legge a stabilirlo ([16]).
Invero, siffatta conclusione non è affatto pacifica, sostenendosi che una sindacabilità giudiziale comunque residua quantomeno sotto il profilo della sufficienza della quale non a caso l'articolo 7 non fa parola, invocandosi il sestetto delle sentenze della Cassazione del 2023 (estensori Riverso-Panariello) ([17]), che ha giudicato insufficiente il trattamento economico previsto dal CCNL dei Servizi fiduciari e della vigilanza privata, pur se contratto leader in quanto sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil, OO.SS. comparativamente più rappresentative nel settore.
Quindi la "giustezza" del salario è rapportata alla qualità e quantità del lavoro prestato e non anche alla sufficienza, aggiungendosi che resta sempre a carico del lavoratore l'onere di provare l'insufficienza di quanto percepito ([18]).
Di contrario avviso è chi ritiene che l'articolo 7 sbarrerebbe la strada all'intervento giudiziale anche sotto il profilo della sufficienza, visto che determina il salario giusto «ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 della Costituzione», così richiamando implicitamente anche il parametro della sufficienza. Quindi l'aggettivo "giusto" compendierebbe i due aggettivi «proporzionato e sufficiente» ([19]).
Opto per questa seconda lettura non solo per l'argomento che la sorregge ma anche per i rischi connessi alla prima, da più parti messi in evidenza in sede di commento del citato sestetto di sentenze della Cassazione, accusata di avere anteposto la tutela dell'interesse individuale a quello collettivo della preservazione degli assetti economico-occupazionali sottostanti ad un contratto collettivo, specie se leader. Se le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (compresa la Cgil) hanno sottoscritto un contratto con salari obiettivamente

([16]) S.L. GENTILE, *op. cit.*, criticamente afferma che il «salario giusto» non può essere una misura incisiva, a causa della complessità dell'operazione ricostruttiva sottesa all'art. 7, comma 1, d.l. n. 62/2026, derivante dalla conformazione oggettivamente composita e spesso bisognevole di interpretazione delle tabelle retributive elaborate dalle parti sociali. In conseguenza, è prevedibile che non subisca variazioni significative la necessità della mediazione accertativa e perequativa del giudice, adito dal singolo lavoratore o mediante domande plurisoggettive, nelle situazioni di prospettata insufficienza del trattamento salariale corrisposto.
([17]) Cfr. A. BELLAVISTA, *op. cit.*
([18]) Così A. TURSI, *La confusione tra rappresentatività, contratto collettivo e salario minimo*, in *MGL*, 2026, n. 1, p. 173 ss.
([19]) Cfr. F. STOLFA, *Minimo retributivo costituzionale e dumping contrattuale: cosa cambia davvero con il decreto-legge n. 62/2026*, in questo volume, *infra*; G. PROIA, *op. cit.*, che, affermando la *reductio ad unum* dei due criteri *ex* art. 36 Cost. nella locuzione "salario giusto", sostiene: «l'eventuale sindacato diretto da parte del giudice del lavoro dovrebbe essere esercitato effettivamente in modo prudente e, in ogni caso, non dovrebbe più invadere la valutazione di proporzionalità, che è di competenza dell'autonomia collettiva».

"da fame", evidentemente è quanto le dinamiche di mercato (della vigilanza privata) consentivano, dovendosi quindi intervenire non sulla contrattazione ma sugli appalti pubblico-privati che la generano (es. le università pubbliche pullulano di vigilanti, adibiti anche ad attività di assistenza alle aule, remunerati col salario di fame del CCNL della vigilanza privata espressamente richiamato nei bandi di gara per risparmiare sulla pelle di questi lavoratori!).

7. Se il decreto-legge n. 62/2026 abbia elevato il c.d. minimo costituzionale

Per altro verso, ci si chiede se il decreto-legge n. 62/2026 abbia inciso ed in quale misura sul c.d. minimo costituzionale.
La risposta al quesito non può prescindere da un sia pur sintetico rinvio alla elaborazione giurisprudenziale in tema di c.d. "minimo" costituzionale, di cui dà conto la recente ordinanza della Cassazione n. 19467/2025, che, richiamando il proprio consolidato orientamento (sezioni unite n. 11199/2002), distingue il minimale contributivo, operante in ambito previdenziale, e il minimo costituzionale, operante all'interno del rapporto di lavoro, per il quale a differenza del primo non si pone un problema di contratto leader, dovendosi valutare solo la proporzionalità e sufficienza del salario erogato ai sensi dell'articolo 36 Cost., che include (solo) paga base, contingenza e tredicesima (c.d. TEM) ([20]).
Alla domanda posta può darsi, pertanto, risposta affermativa nella misura in cui l'articolo 7 identifica il salario giusto *ex* articolo 36 Cost. col trattamento economico complessivo (c.d. TEC) definito dai contratti leader, quindi con un doppio incremento rappresentato dalla composizione del trattamento economico (TEC e non più TEM) e dalla fonte convenzionale di riferimento ([21]), ove si dia per scontato che il trattamento del contratto leader sia superiore.

([20]) Secondo A. TURSI, *op. cit.*, costituisce una novità relativa, perché risalente al Patto della fabbrica, la distinzione tra TEC (trattamento economico complessivo) e TEM (trattamento economico minimo): il primo che rappresenta l'insieme di tutti gli emolumenti, retributivi aggiuntivi rispetto al TEM; quest'ultimo che coincide sostanzialmente con il minimo tabellare, e, ove previsto dal contratto collettivo, dal welfare aziendale, nonostante la sua natura non retributiva ma previdenziale.
([21]) In senso adesivo, G. CAZZOLA, *Evitare una nuova scala mobile*, in *Mondoperaio*, 2026, n. 6, p. 53 ss., che rinvia all'esperienza francese di attuazione del salario minimo (c.d. Smic – *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*); P. ALBI *ET AL.*, *op. cit.*

8. La babele delle espressioni e degli acronimi: non solo confusione terminologica

Quest'ultima considerazione indirizza l'indagine verso il TEC, e più nello specifico verso la sua nozione.
Sino agli inizi degli anni Ottanta la giurisprudenza di legittimità (il diritto vivente) aveva accreditato una nozione di retribuzione "onnicomprensiva" (da qualcuno definita "onnivora"), cioè comprensiva di qualsiasi erogazione che avesse il requisito della continuatività, mutuato dall'articolo 2121 c.c. che dettava la nozione (*id est* la base di calcolo) di retribuzione per il calcolo della indennità sostitutiva del mancato preavviso e della indennità di anzianità (poi scorporata e fatta confluire nell'articolo 2120 con la riforma del 1982). Di fatto la giurisprudenza operava una surrettizia generalizzazione di una nozione viceversa dettata dal legislatore per la determinazione solo di due istituti.
Sulla spinta delle incessanti critiche a quest'ultima operazione, accusata di scardinare gli assetti contrattuali per l'effetto moltiplicatore che ne derivava (conseguenza invero non contestabile) ([22]), la Cassazione con le note sentenze a sezioni unite del 1984 n. 1069 e n. 1073 ebbe a sancire che non esisteva una nozione legale unica e onnicomprensiva di retribuzione e che l'inclusione di voci accessorie nel calcolo di altri istituti (come ad esempio il trattamento di malattia, l'indennità per lavoro a turni) spetta solo alla legge (si pensi ad esempio all'imponibile contributivo) ovvero alla contrattazione collettiva, che può stabilire quali voci includere o escludere (si pensi ad esempio all'esclusione dalla base di calcolo del TFR del compenso per il lavoro straordinario prevista dal CCNL per il trasporto su strada).
L'unico limite invalicabile per l'autonomia collettiva era il rispetto dell'articolo 36 Cost., cioè l'equa retribuzione, intesa come trattamento minimo (TEM) inderogabile in peggio dalla contrattazione collettiva ([23]).
Tramontata l'era della "retribuzione onnicomprensiva" e nel silenzio del legislatore, il tema della retribuzione spettante al lavoratore ha registrato per circa un ventennio (1984-2001) una elaborazione giurisprudenziale "appiattita" sul trattamento minimo spettante al lavoratore, come individuato dalla contrattazione collettiva, ritenuto coincidente con l'"equa retribuzione" *ex* articolo 36 Cost.: quindi una sovrapposizione delle due nozioni. Al lavoratore che lamentasse la violazione dell'articolo 36 Cost. e che non potesse invocare l'applicazione diretta del CCNL per la mancata adesione del datore all'associazione sindacale stipulante, il giudice riconosceva il trattamento minimo previsto dal CCNL utilizzato

([22]) D'obbligo il rinvio a M. PERSIANI, *I nuovi problemi della retribuzione*, Cedam, 1982.
([23]) Di recente A. TURSI, *op. cit.*, spec. p. 176.

come parametro, di fatto coincidente con gli istituti di matrice legale e con esclusione di tutti quelli avente matrice esclusivamente autonoma, quale ad esempio la 14 mensilità.
Scelta obbligata per evitare che l'applicazione pressoché integrale della parte economica del contratto collettivo determinasse una sua sostanziale estensione *erga omnes*, in violazione dell'articolo 39 Cost.
Condivisibile appare la posizione di Tursi secondo cui all'obiezione che il precetto costituzionale non limitasse la retribuzione equa al solo minimo tabellare previsto dai CCNL, e dunque non impedisse di adottare come riferimento parametrico un ambito retributivo più ampio, fino a comprendere il trattamento economico complessivo, si poteva replicare che l'operazione giurisprudenziale sopra ricordata trovava nell'autonomia collettiva – e non nella legge – la sponda indispensabile per attuare l'articolo 36 Cost. in maniera non sindacalmente invasiva: a ben vedere, la ragione dell'esistenza generalizzata, nei contratti collettivi di categoria, di una voce retributiva denominata "minimo tabellare", o "paga base", o "trattamento economico minimo", sta proprio a testimoniare la volontà dell'autonomia collettiva di "dialogare" direttamente col precetto costituzionale, senza confondere il problema della retribuzione equa con quello dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo; come pure di determinare liberamente (ai sensi del 1° comma dell'articolo 39 Cost.) la struttura e l'articolazione, anche temporale della contrattazione collettiva ([24]).
A rompere questo equilibrio ha provveduto singolarmente proprio il legislatore con l'introduzione, molto prima del decreto Primo maggio, della nozione di trattamento economico complessivo, l'odierno TEC: il riferimento è all'articolo 3, comma 1, della legge n. 142/2001 sul *Trattamento economico del socio lavoratore*, secondo cui, «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo».
Come si vede una nozione complessa nella quale risultano combinate ben tre nozioni, il TEC, la retribuzione equa e quella minima.
Tale nozione è stata poi completata dall'articolo 7, comma 4, decreto-legge n. 248/2007, col riferimento per la determinazione del TEC alla contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria**.**

([24]) A. TURSI, *op. cit.*

Di seguito, previsione analoga è stata introdotta per i lavoratori dipendenti dagli enti del terzo settore; ed infatti, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 117/2017 (Codice del terzo settore), i lavoratori hanno diritto a retribuzioni e tutele non inferiori a quelle previste dai CCNL stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, mercè il richiamo all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015.
Come si vede la nozione introdotta dal decreto Primo maggio costituisce non una novità bensì la generalizzazione di quella introdotta circa vent'anni fa per i soci-lavoratori di cooperativa ([25]), che nell'arco di sei anni (2001-2007) sono passati dall'essere la categoria più sotto-protetta nel mercato del lavoro a quella iper-protetta attraverso questo doppio intervento. Non serve qui interrogarsi sulle ragioni di siffatto intervento, rinviandosi alla elaborazione in materia ([26]), rilevando solo la risalenza di quella che oggi appare una novità, pur se densa di significato e di ricadute per la sua portata generale e non più limitata a specifiche categorie di lavoratori.

9. Come si individua il TEC

Così individuata la genesi del TEC l'analisi va ora indirizzata verso la sua nozione. Sul tema si è aperto un acceso dibattito in attesa che – secondo quanto disposto dall'articolo 9, comma 4 – il Cnel "estragga" dai contratti collettivi depositati il TEC ([27]). Si tratta in buona sostanza di individuare la composizione del TEC: cioè quali voci retributive rientrano e quali no.
Secondo Michele Miscione rientrano tutti gli istituti «che comportano pagamenti», il che escluderebbe le prestazioni di welfare aziendale. Secondo Alessandro Bellavista ([28]) rientrerebbe l'intera parte economica. Secondo Michele Tiraboschi il riferimento al TEC e non più al TEM determina la presa in considerazione di tutti i trattamenti economici che il CCNL riconosce a tutti i lavoratori del settore, a prescindere dal livello di contrattazione al quale il CCNL affiderà la disciplina.

([25]) Sul punto, cfr. le considerazioni di V. SPEZIALE, *op. cit.*, p. 216 ss. L'A., a partire dalla nota sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 51, si sofferma sulla qualificazione del contratto collettivo comparativamente rappresentativo come "parametro esterno" idoneo a individuare la retribuzione *ex* art. 36 Cost.
([26]) Da ultimo si veda G. PISTORE, *Collegamento negoziale e rapporto di lavoro del socio di cooperativa*, ADAPT University Press, in corso di pubblicazione.
([27]) S.L. GENTILE, *op. cit.*, nel ribadire la sindacabilità giudiziale del TEC, è della opinione che non sembra che possa rivelarsi risolutiva l'individuazione di una parallela competenza amministrativa; anche se fosse esercitata *ex ante* e con diligente assiduità.
([28]) A. BELLAVISTA, *op. cit.*; R. RIVERSO, *op. cit.*

Volendo prendere posizione su questo delicato profilo della nuova disciplina, come già anticipato ritengo che vada rinverdito l'insegnamento di Mattia Persiani e vadano riprese le indicazioni fornite dalla Cassazione agli inizi degli anni '80 sulla nozione di retribuzione onnicomprensiva esclusa in favore delle indicazioni provenienti dalla legge per taluni istituti e soprattutto dalla contrattazione collettiva alla quale l'articolo 7, comma 2, affida la definizione del TEC ([29]).
Il problema della individuazione del TEC sembra essere stato risolto dal comma 4-*bis*, aggiunto nell'articolo 7 dalla legge di conversione n. 112/2026 secondo cui «Il trattamento economico complessivo di cui al comma 2 è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori».
Invero i criteri identificativi di ciò che rientra o non rientra nel TEC, testé letteralmente riportati, complessivamente considerati sembrano rievocare la nozione onnicomprensiva di retribuzione, con l'unica eccezione dei trattamenti individuali ove «discrezionali e variabili»: ed infatti, *si computano le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché le prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e gli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico*.
Si tratta di una nozione a tratti ripetitiva ma che ricomprende nel TEC le tre categorie di attribuzioni economiche conosciute nel nostro sistema contrattuale: voci retributive, indennità e prestazioni di welfare, con la previsione di chiusura degli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico. L'unico limite a questa nozione onnicomprensiva di TEC è la fonte delle attribuzioni, che deve essere il CCNL, con esclusione quindi delle attribuzioni ai singoli lavoratori «discrezionali e variabili». Su questa esclusione, soprattutto con riferimento alla discrezionalità, ma anche alla variabilità, c'è da discutere essendo irrevocabili in modo unilaterale (a differenza di quelle concordate aziendalmente invece disdettabili) come conferma il costante orientamento giurisprudenziale che nel determinare la giusta retribuzione ha sempre tenuto conto di dette erogazioni individuali, portandole in detrazione da quanto dovuto ai sensi del CCNL ritenuto applicabile. A ciò si aggiunga che l'esclusione, ove non superata in via di interpretazione, condizionerà l'autonomia delle parti nell'aggancio del salario alla produttività individuale con un generale appiattimento dei trattamenti retributivi.

([29]) Adesivamente G. CAZZOLA, *Lavoro, il decreto Primo Maggio è un passo avanti, ma si poteva fare di più applicando le deleghe alternative al salario minimo legale*, in *www.firstonline.info*, 4 maggio 2026.

Resta il dubbio se la fonte possa essere il contratto di livello inferiore al nazionale, in specie quello aziendale per le prestazioni di welfare, mai menzionato dalla norma. Solo la risposta affermativa può evitare il disallineamento tra quest'ultima e la normativa previgente, con particolare riferimento agli articoli 1, comma 1, decreto-legge n. 338/1989, sull'imponibile contributivo, e 1, comma 1175, legge n. 296/2006, sulla fruizione dei benefici pubblici, che richiamano espressamente tale livello di contrattazione.
I problemi innanzi evidenziati potrebbero essere risolti dal Cnel, al quale come detto l'articolo 9, comma 4, ha affidato il compito di estrarre dai contratti collettivi depositati il TEC ivi contenuto, pur se può darsi per scontata la sindacabilità giudiziale dei risultati conseguenti all'esercizio di tale compito.

10. Giusto salario e incentivi all'occupazione

Ove condivisa la tesi dell'applicazione generalizzata e non circoscritta ai benefici previsti dal decreto Primo maggio (*supra*), l'articolo 7, comma 5, prevede che «L'accesso ai benefici previsti dal presente decreto è consentito in caso di trattamento economico individuale corrisposto non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo». Quindi è sufficiente un TEI (trattamento economico individuale) non inferiore al TEC, a prescindere dal CCNL applicato, anche se è diverso da quello leader. La norma come si vede recepisce un orientamento dell'INL, risalente al 2020, ma pone un delicato problema di coordinamento col comma 1175 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 sotto due distinti profili.
Il primo riguarda la condizione ivi prevista del «rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», condizione ben diversa dal TEI. Scartata l'ipotesi della norma speciale, quella del 2026 prevale su quella del 2006 ([30]).
Il secondo profilo riguarda la parte normativa del contratto collettivo anch'essa rientrante nella condizione del 2006 che, nel silenzio della norma del 2026, permane a tutti gli effetti.
Una maggiore chiarezza da parte del decreto Primo maggio sarebbe stata auspicabile.

([30]) Di parere opposto A. BELLAVISTA, *op. cit.*, secondo il quale il «c. 1175 è una disposizione generale che esplica i suoi effetti fino a quando non ne sia esplicitamente esclusa l'applicazione».

11. Il pluralismo contrattuale condizionato

Il rischio che la nuova disciplina sul salario giusto potesse impattare sulla libertà sindacale sembra essere stato scongiurato dalle previsioni contenute nei commi 3 e 4.
Ai sensi della prima disposizione il pluralismo contrattuale è ammesso ma col limite dell'equivalenza del TEC («non può essere inferiore»): quindi, una diversa articolazione delle voci retributive che però conduce ad un TEC complessivamente non inferiore è conforme al comma 2, e di conseguenza un trattamento inferiore determina la nullità della clausola contrattuale per contrasto con norma imperativa.
Identica salvaguardia è prevista dal successivo comma 4, per i settori non coperti da contrattazione collettiva nei quali «il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente», con un rinvio ai criteri selettivi dettati dal comma 2. Viene in tal modo recepito un orientamento giurisprudenziale ([31]).

12. L'intervento sui rinnovi contrattuali

L'incidenza negativa sui salari reali del mancato rinnovo dei CCNL alla loro scadenza ([32]) ha indotto il Governo – al dichiarato fine di incentivare i rinnovi contrattuali (obiettivo già dichiarato nella legge delega n. 144/2025) – ad adottare una norma *ad hoc* con l'articolo 10 rubricato *Rinnovi contrattuali*.
La disposizione si apre con l'affermazione di principio che «le parti stipulanti, nell'esercizio della propria autonomia contrattuale» in sede di rinnovo disciplinano la decorrenza degli incrementi retributivi, gli eventuali importi *una tantum*, gli strumenti di copertura economica del periodo di *vacatio*, assumendo a riferimento la data di scadenza naturale del contratto previgente.
Ma la parte più significativa della disposizione è quella che si può definire "sanzionatoria" prevedendosi che in caso di mancato rinnovo entro i primi nove mesi successivi alla naturale scadenza, le retribuzioni sono adeguate, a titolo di antici-

([31]) Si veda Cass. 14 maggio 2018, n. 11650.
([32]) F. ROTONDI, A. TURSI, *op. cit.*

pazione forfetaria dell'incremento retributivo previsto dal comma 1, alla variazione dell'IPCA-NEI ([33]) nella misura pari al 50% della stessa, fatte salve eventuali diverse pattuizioni contrattuali, così prevedendosi comunque una forma di adeguamento *ex lege*.
Da tale meccanismo sono esclusi i settori caratterizzati da elevata stagionalità, prevedendosi che l'adeguamento non è automatico bensì legato a indicatori economici settoriali individuati dalla contrattazione collettiva.
Superati i 12 mesi dalla scadenza scatta la "sanzione" dell'esclusione dal contributo di assistenza contrattuale (CAC) ([34]).
A livello transitorio la disciplina si applicherà dal 1° gennaio 2027 per i CCNL già scaduti, mentre ha efficacia immediata per quelli che scadono dopo il 1° maggio 2026.

13. La posizione sindacale nei confronti del decreto-legge n. 62/2026

Mentre il decreto-legge n. 62/2026 veniva convertito dalla legge n. 112/2026, le tre confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, il 17 giugno 2026, hanno sottoscritto un documento congiunto denominato *Proposte per un accordo quadro* in materia di assetti contrattuali e di rappresentanza, dal quale è possibile evincere la posizione delle tre OO.SS. nei confronti del decreto Primo maggio, verosimilmente già avendo contezza del testo che con modificazioni sarebbe stato convertito qualche giorno dopo.
Dal confronto tra il testo del decreto e quello delle *Proposte* è dato ricavare i punti di consonanza (decisamente numerosi) e di dissonanza (decisamente scarsi) tra i due documenti, utilizzando come traccia le *Proposte*, di chiara matrice "politica", palesemente tese a riaffermare l'autonomia e il ruolo delle organizzazioni sindacali rispetto all'intervento eteronomo.
Il confronto tra il decreto-legge n. 62/2026 e le *Proposte* viene ovviamente circoscritto alle materie comuni, quindi, escludendo quello della rappresentanza sindacale della quale il decreto non si è occupato.
I punti di consonanza riguardano: 1) il superamento dei fenomeni di *dumping* presenti nell'attuale sistema contrattuale, enunciato nell'*incipit* delle *Proposte*; 2) il perseguimento della efficacia generale dei contratti collettivi; 3) il ruolo dei CCNL stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi quale fonte di garanzia dei trattamenti economici e normativi; 4) l'individuazione del TEC che i CCNL debbono recepire, comprensivo del TEM e di qualsiasi erogazione

([33]) Indice prezzi al consumo armonizzato per i paesi UE utilizzato per misurare l'inflazione in modo uniforme e confrontabile in tutti i paesi UE.
([34]) Critico M. MISCIONE, *op. cit.*, che paventa una violazione della libertà sindacale.

che sia universale, esigibile ed economicamente quantificabile; 5) la definizione del TEM (elementi fissi e continuativi) collegandone la variazione all'indice IPCA-NEI come calcolato dall'Istat.
I punti di dissonanza sono: a) il collegamento della crescita delle retribuzioni a livello nazionale oltre che al recupero del potere di acquisto, anche alle trasformazioni dei prodotti, dei processi ed ecologiche, all'introduzione delle tecnologie digitali, alle innovazioni organizzative e professionali, alle dinamiche macroeconomiche e agli andamenti specifici di settore; b) il collegamento della contrattazione di 2° livello alle caratteristiche e alle specificità dell'azienda e del territorio; c) la comparazione non tra TEC ma tra singole componenti retributive, escludendo qualsiasi compensazione; d) la verifica annuale del potere di acquisto delle retribuzioni, con ultrattività dei CCNL scaduti.
Anche le associazioni datoriali hanno siglato il 10 luglio 2026 un accordo su rappresentanza e contrattazione «aperto alla sottoscrizione delle organizzazioni datoriali che, condividendone le finalità, accettano l'integrale applicazione dei suoi contenuti, e intendono rispettarne le previsioni ivi contenute».
Definire criteri condivisi per la misurazione della rappresentanza datoriale, rafforzare la trasparenza della contrattazione collettiva e individuare il contratto da assumere come riferimento per la determinazione del salario giusto sono gli obiettivi dell'intesa sottoscritta da quattordici associazioni datoriali ([35]).
Il documento disciplina la misurazione della rappresentanza sia ai fini istituzionali sia nell'ambito della contrattazione collettiva. In particolare, stabilisce i criteri per individuare il contratto collettivo da prendere a riferimento nella definizione di trattamenti economici adeguati, tenendo conto della tipologia dell'impresa e del settore di attività.
Il documento testimonia la volontà delle organizzazioni firmatarie di accompagnare la trasformazione del tessuto produttivo del Paese attraverso un sistema di relazioni industriali fondato su regole certe e condivise, completando il percorso avviato negli anni scorsi con le intese sulla misurazione della rappresentanza sindacale e, al tempo stesso, aprendo una nuova fase delle relazioni industriali, volta a consolidare, all'interno di un quadro di regole certe e condivise, il ruolo delle parti sociali e della contrattazione collettiva di qualità.

14. Giusto salario e SIISL

Onde rendere certa l'indicazione del CCNL applicato dall'azienda, il comma 6

([35]) CNA, Agci, Ania, Casartigiani, Claai, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi (la Confederazione formata da Utilitalia e Asstra) e Legacoop.

dell'articolo 7 prevede che le offerte di lavoro pubblicate sulla piattaforma SIISL ([36]) rechino l'indicazione del codice alfanumerico del CCNL.
Va ricordato che le aziende caricano sulla piattaforma le posizioni disponibili indicando il CCNL (la retribuzione collegata alla qualifica e al livello contrattuale, corrispondente alla mansione di assunzione) applicato recante il codice alfanumerico unico assegnato e ad esso accede l'INL per controllare il rispetto delle norme.

15. Giusto salario e obblighi di informazione *ex* decreto legislativo n. 152/1997

L'articolo 11 del decreto-legge n. 62 modifica l'articolo 1 del decreto legislativo n. 152/1997, come novellato dal decreto legislativo n. 104/2022, inserendo una lettera *q-bis* che estende l'obbligo informativo al codice alfanumerico assegnato al CCNL. Identico obbligo riguarda le comunicazioni obbligatorie a carico del datore di lavoro.
Detto obbligo informativo è finalizzato al monitoraggio dell'effettiva applicazione del CCNL e degli eventuali scostamenti, nonché per agevolare l'attività di vigilanza e di verifica dei requisiti per l'accesso ai benefici, con una ricaduta finale che va ben oltre la mera informativa.

16. Il monitoraggio e il ruolo del Cnel

Completano la disciplina introdotta col decreto-legge n. 62/2026, la previsione di un'attività di monitoraggio e raccolta dati in materia retributiva (articolo 8) e del Rapporto nazionale sulle retribuzioni e monitoraggio della contrattazione decentrata (articolo 9), in entrambi i casi con l'attribuzione di varie competenze al Cnel.
Ciò si spiega anche col ruolo assunto dal Cnel, massimo organo consultivo del Governo, il quale proprio nelle predette materie aveva prodotto nel recente passato importanti studi, pareri e proposte.
Si intende con tali disposizioni promuovere ed efficientare la contrattazione collettiva, prescrivendo, in collaborazione tra Inps, Istat, Inapp e Cnel, il monitoraggio e la raccolta dei dati in materia retributiva, ed in particolare l'istituzione di un archivio amministrativo della contrattazione del lavoro e la redazione di un

([36]) Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa, piattaforma digitale Ministero del lavoro e Inps attiva dal 18 dicembre 2024, accessibile ai lavoratori in cerca di lavoro e alle aziende.

rapporto nazionale sulle retribuzioni. Tutto ciò al fine precipuo di rendere possibile la valutazione dell'efficacia del sistema retributivo nazionale e delle politiche di sostegno all'occupazione, e quindi orientare la contrattazione collettiva in direzione del giusto salario ([37]).

([37]) Così A. TURSI, *op. cit.*

L'infrastruttura pubblica per la conoscenza della contrattazione e la raccolta dei dati in materia retributiva (artt. 8, 9 e 11)

di Michele Tiraboschi

Abstract – Il contributo propone una lettura sistematica degli artt. 8, 9 e 11 del d.l. n. 62/2026, relativi al monitoraggio e raccolta dei dati in materia retributiva, al rapporto nazionale sulle retribuzioni e agli obblighi di informazione sul contratto collettivo applicato. La tesi sostenuta è che tali disposizioni non introducano soltanto nuovi strumenti di raccolta e gestione dei dati, ma concorrano alla costruzione di una infrastruttura pubblica della conoscenza della contrattazione collettiva. Attraverso una ricostruzione delle previsioni contenute negli art. 10, 16 e 17 della l. n. 936/1986, il contributo mostra come il decreto completi un disegno istituzionale rimasto a lungo incompiuto. L'obiettivo non è soltanto rafforzare il salario giusto, ma rendere osservabili, comparabili e verificabili gli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva, contribuendo così alla qualità delle relazioni industriali e alla funzione ordinatrice della contrattazione nei mercati del lavoro.

Abstract – This study provides a systematic interpretation of Arts. 8, 9 and 11 of Decree-Law No. 62/2026, concerning the monitoring and collection of wage-related data, the national report on wages and information obligations regarding the applicable collective agreement. It argues that these provisions do not merely introduce new tools for data collection and management, but rather contribute to the construction of a public knowledge infrastructure for collective bargaining. By reconstructing the framework established by Arts. 10, 16 and 17 of Act No. 936/1986, the article shows how the Decree completes an institutional design that had long remained only partially implemented. Its purpose is not simply to strengthen a fair wage, but to make the regulatory and wage-setting arrangements produced by collective bargaining observable, comparable and verifiable, thereby enhancing both the quality of industrial relations and the ordering function of collective bargaining within labour markets.

Sommario: 1. Conoscenza della contrattazione collettiva, giusto salario, evoluzione degli studi giussindacali. – 2. Le novità normative. – 3. Una lettura di sistema.

1. Conoscenza della contrattazione collettiva, giusto salario, evoluzione degli studi giussindacali

Tra le previsioni del decreto-legge n. 62/2026 che meno hanno attirato l'attenzione dei giuristi del lavoro si possono indubbiamente annoverare le previsioni di cui agli articoli 8, 9 e 11 rubricati, rispettivamente, *Monitoraggio e raccolta dei dati in materia retributiva, Rapporto nazionale sulle retribuzioni e monitoraggio della contrattazione decentrata*, *Obblighi di informazione*. Eppure, se lette unitariamente (*infra*, § 2) e soprattutto in chiave di sistema (*infra*, § 3), queste previsioni rivestono un rilievo tutt'altro che secondario rispetto ai contenuti del capo II del decreto-legge in commento perché rappresentano una imprescindibile infrastruttura giuridico-istituzionale ai fini della esatta determinazione e della concreta applicazione di quello che il legislatore chiama «salario giusto».
Nel mettere a disposizione della comunità scientifica testi contrattuali, dati e informazioni oggi non disponibili – o, comunque, di difficile accesso per il singolo ricercatore – le previsioni di cui agli articoli 8, 9 e 11 del decreto in commento confermano, anche da altro punto di vista, come il loro valore sia solo apparentemente "burocratico" e "notarile" rivolto cioè alle istituzioni e alla prassi amministrativa in materia di lavoro. La loro effettiva messa a regime, potrebbe infatti contribuire anche a una significativa e positiva evoluzione degli studi giuridici in materia di contrattazione collettiva e salari nella direzione di quello che, nella letteratura internazionale, rientra pienamente nell'ambito dei c.d. *empirical legal studies* ([1]). Nei limiti del presente contributo, che non ha certo la pretesa di occuparsi di complesse e delicate questioni di metodo ([2]), può essere sufficiente richiamare, al riguardo, il peso che Gino Giugni attribuiva alla realtà giuridica effettuale della contrattazione collettiva: se non il «vero diritto del lavoro», almeno come è inteso nella tradizione anglosassone, quantomeno una «ricchezza istituzionale straordinaria»; un materiale che, tuttavia, è «per lo più ignorat(o) nelle aule universitarie e nei tomi giuridici» e che pure ben potrebbe consentire

([1]) Limitandoci agli studi giuslavoristici in materia si vedano i contributi raccolti in A. LUDLOW, A. BLACKHAM (a cura di), *New Frontiers in Empirical Labour Law Research*, Bloomsbury Publishing, 2015, cui *adde* A.M. NOACK, L.F. VOSKO, E. TUCKER, R. CASEY, *Research Methods in Labor Law: Surveys and Administrative Data*, in A. BLACKHAM, S. COONEY (a cura di), *Hardback Research Methods in Labour Law*, Edwar Elgar, 2024, pp. 382-397.
([2]) Per i necessari approfondimenti rinvio a M. TIRABOSCHI, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *DRI*, 2021, n. 3, pp. 599-639.

una migliore comprensione del dato giuridico, relativo alla concreta regolazione dei rapporti individuali e collettivi di lavoro, nel suo farsi storico ([3]).
È proprio sul piano degli studi giussindacali che le previsioni in commento meritano particolare attenzione anche solo se ci limitiamo ai temi e problemi giuridici che sfidano oggi la dottrina sul versante dei contenuti e della funzione stessa della contrattazione collettiva: dal dumping contrattuale alla questione salariale, dalla contrattazione di produttività al welfare negoziale e via discorrendo. È merito, infatti, degli *empirical legal studies* – che sono e restano studi giuridici e che, se condotti correttamente, non conducono a una discutibile fuga sociologica dal diritto – l'aver dimostrato che nell'inquadrare scientificamente una questione giuridica, soprattutto là dove siano in gioco valutazioni di politica del diritto o di politica legislativa se non vere e proprie ideologie ([4]), dovrebbe essere la domanda di ricerca a guidare il metodo e non viceversa ([5]).
Ed in effetti, come già argomentato in altra sede ([6]), le norme giuridiche possono essere analizzate anche secondo un metodo induttivo partendo cioè non dalla analisi dei testi legislativi composti da proposizioni generali e astratte, ma dai problemi ad essi sottostanti e «dalla ricerca delle norme che hanno trovato concreta applicazione con riferimento a fattispecie realmente realizzatesi» ([7]). Una indicazione questa in linea con quanto da tempo sostenuto, nel nostro Paese, da Sabino Cassese ([8]) là dove ha segnalato come la dottrina giuridica sia «stata per troppo tempo prigioniera di un dogma, quello secondo il quale il diritto va studiato con metodo giuridico […] con esclusione di altri metodi». Quando invece,

([3]) In questi precisi termini si veda Gino Giugni nella intervista a cura di Pietro Ichino pubblicata nel 1992 dalla *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* (qui p. 431).
([4]) Cfr. B. HEPPLE, *Foreword: Evidence and Ideology*, in A. LUDLOW, A. BLACKHAM (a cura di), *op. cit.*, pp. 9-15.
([5]) Si vedano le riflessioni di M. DIMICK, *Book Review: "New Frontiers in Empirical Labour Law Research", Edited by Amy Ludlow and Alysia Blackham*, in *CLLPJ*, 2019, vol. 40, n. 2, spec. p. 357, dove appunto si argomenta che «the research question should guide the method, not the other way around».
([6]) M. TIRABOSCHI, *op. cit.*
([7]) Così A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 1990, n. 1, I, p. 18. Sul punto d'obbligo il rinvio a B. HEPPLE (a cura di), *The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, Mansell, 1986, dove si argomenta la natura del diritto del lavoro come processo storico piuttosto che come sistema statico e neutrale di regole e istituzioni.
([8]) S. CASSESE, *Il corpo (malato) dello Stato*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 settembre 2019, p. 28, che prosegue: «questa esclusività ha sì portato a livelli molto raffinati la riflessione giuridica, ma ha anche avuto l'effetto di escludere dall'attenzione dei giuristi temi e problemi, contesti e fattori condizionanti, che interagiscono con il diritto. La purezza del metodo è stata pagata con la chiusura nel metodo». Con specifico riferimento allo studio della autonomia collettiva si veda già, sostanzialmente negli stessi termini, S. CASSESE, *Legge e contratto nel primo Giugni*, in *DLRI*, 2012, n. 134, pp. 185-189.

come appunto sostiene l'indirizzo degli *empirical legal studies*, per una esatta comprensione di una determinata realtà giuridica «non è la metodologia che deve fornire il criterio per scegliere il problema da indagare, ma deve essere esattamente il contrario» ([9]). La precisazione non è meramente metodologica. Essa consente di evitare sia una riduzione quantitativa della ricerca empirico-giuridica, sia una ricostruzione puramente qualitativa o casistica del fenomeno contrattuale. Nessun metodo è superiore in assoluto: ciascuno rende visibile una parte della realtà giuridica e ne lascia in ombra o ne nasconde più o meno volutamente altre parti ([10]). Per questo, anche nello studio giuridico della contrattazione collettiva, il concorso e la complementarità di più metodi di studio del fenomeno non può che essere visto positivamente ([11]) e questo, a maggior ragione, da parte di chi abbia a cuore l'obiettivo di ricomporre la storica frattura tra individuale e collettivo o, meglio, tra diritto individuale del lavoro e diritto sindacale ([12]).
Da questo punto di vista, l'intenzione del legislatore pare chiara nel senso che non si limita a offrire una soluzione alla questione salariale incentrata sugli assetti retributivi espressi dalla contrattazione collettiva piuttosto che attraverso la definizione per via legislativa della tariffa retributiva minima. Contestualmente vengono infatti poste ora le basi per verificare, sul piano istituzionale e anche su quello dello studio scientifico, come davvero opera la contrattazione collettiva di livello nazionale nella regolazione dei diversi mercati (settoriali) del lavoro con particolare riferimento alla determinazione del salario giusto e anche in relazione al contributo che la contrattazione decentrata (quantomeno quella oggetto di obbligo di deposito *ex* articolo 14, decreto legislativo n. 151/2015) può invece dare in termini di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione nei mercati (interni) del lavoro.

([9]) S. CASSESE, *L'educazione del giurista*, relazione al convegno *L'identità del giurista: un confronto con le altre scienze sociali*, Milano, 17 maggio 2011, p. 11 e pp. 17-18, dove si spiega perché la «chiusura disciplinare è obsoleta».
([10]) Di particolare utilità, al riguardo, è la lettura di G. CAZZETTA, *Il diritto del lavoro e l'insostenibile leggerezza delle origini (a proposito di Umberto Romagnoli, Il lavoro in Italia. Un giurista racconta, Bologna, il Mulino, 1995)*, in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 1996, vol. 25, spec. p. 563, che segnala, già alle origini della disciplina, una tensione irrisolta nell'inquadrare il fenomeno collettivo: «il vero diritto del lavoro quando incontra i giuristi è costretto, per sopravvivere, a nascondersi, a mimetizzarsi: la naturale vocazione dei giuristi dotti e aristocratici è quella di occultare il suo patrimonio culturale, dando visibilità e fissità dogmatica ai suoi contenuti pratici accumulatisi in maniera alluvionale».
([11]) Ricordiamoci che per U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino, 1995, p. 177, il diritto del lavoro italiano «è uscito dall'oscurità quando si sono accesi i fari della contrattazione collettiva».
([12]) D'obbligo il rinvio a M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985.

Vero è anche che uno dei "problemi" del diritto del lavoro moderno, inteso sia come sistema normativo sia come autonomo ambito disciplinare di studio, è che è sì attrezzato per (cercare di) contrastare gli effetti più visibili dello sfruttamento – bassi salari, precarietà del lavoro, irregolarità contrattuale, fiscale e contributiva, ecc. – ma non si è ancora pienamente interrogato su quelle strutture economiche e sociali o su quelle fragilità o lacune istituzionali (pensiamo al tema delle attività ispettive e di vigilanza) che producono, condizionano o anche solo consentono quei fenomeni di sfruttamento e lesione della dignità della persona in un sistema di produzione capitalistico. Il capo II del decreto-legge n. 62/2026 può dunque essere letto, in relazione ai contenuti degli articoli 8, 9 e 11, non solo come un intervento finalizzato al potenziamento e alla piena interoperabilità delle banche dati e al monitoraggio istituzionale, ma anche come un contributo normativo per un approccio più strutturale al diritto del lavoro ([13]) con l'obiettivo cioè di mettere in trasparenza – e più facilmente leggibili (*infra*, § 2) – i dispositivi regolativi e gli assetti retributivi contenuti nei contratti collettivi di lavoro ([14]) nel preciso contesto economico e sociale in cui sono destinati a operare. Nel concorrere a completare e perfezionare una infrastruttura giuridico-istituzionale di lettura e valutazione delle dinamiche contrattuali sin qui parziale e non pienamente operativa (*infra*, § 3), le previsioni del capo II del decreto-legge n. 62/2026 non si limitano insomma a introdurre una politica salariale, ma si fanno altresì carico di rendere visibile il presupposto conoscitivo e strutturale senza il quale nessuna politica salariale giuridicamente incentrata sulla contrattazione collettiva può essere, al tempo stesso, anche istituzionalmente credibile, amministrativamente controllabile e, non da ultimo, scientificamente osservabile.

2. Le novità normative

Una volta chiarito che non si tratta, semplicemente, di previsioni di portata amministrativa e informativa (raccolta e condivisione di dati, predisposizione di rapporti o schede documentali, implementazione di obblighi informativi), è ora possibile passare in rassegna i contenuti delle previsioni di cui agli articoli 8, 9 e 11 del decreto-legge n. 62/2026 come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 112/2026.

([13]) Sul punto, da una prospettiva (critica) di teoria generale del lavoro, si veda recentemente Z. ADAMS, *A structural approach to labour law*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2022, vol. 46, n. 3, pp. 447-463, che si pone l'obiettivo di difendere le (buone) ragioni del diritto del lavoro dalle critiche neoliberali anche attraverso la capacità di formulare proposte di riforma consapevoli dei limiti strutturali del capitalismo e della legge.

([14]) Sia consentito rinviare, sul punto, a M. TIRABOSCHI, *Trasparenza nei rapporti di lavoro e contrattazione collettiva*, in *GI*, 2024, n. 7, pp. 1770-1776.

È significativo che il legislatore, dopo aver individuato nella contrattazione collettiva lo strumento per la determinazione del salario giusto ai sensi dell'articolo 36 Cost. ([15]), si faccia carico di potenziare, con l'articolo 8, la raccolta e il monitoraggio dei dati in materia retributiva. Dietro una formulazione apparentemente tecnica si intravede una precisa opzione culturale e di politica legislativa. La retribuzione non viene più presa in considerazione dall'ordinamento come dato isolato, cioè come corrispettivo della prestazione lavorativa dedotta in contratto ([16]), né come semplice risultato dell'incontro tra autonomia collettiva e rapporto individuale di lavoro. Essa viene invece collocata all'interno di un sistema informativo destinato a connettere, in termini di effettività del precetto di cui all'articolo 36 Cost. – nonché, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 5, in termini di condizionalità degli incentivi di cui al capo I del decreto stesso – i dati amministrativi, le fonti statistiche, i prodotti della autonomia collettiva e l'attività ispettiva e di vigilanza.

L'introduzione, in sede di conversione del decreto, di indicatori sintetici relativi al costo della vita, al mercato delle locazioni immobiliari e ai prezzi al consumo dei beni e dei servizi, elaborati su base territoriale omogenea e anche a livello locale, segna infatti un evidente ampliamento della prospettiva originaria. Il legislatore prende qui implicitamente posizione su uno dei nodi più controversi del dibattito politico e sindacale sui salari: la impossibilità di valutare l'adeguatezza della retribuzione facendo esclusivo riferimento al suo valore nominale cioè alla retribuzione monetaria della forza lavoro. L'attenzione si sposta così verso il salario reale e cioè verso il potere di acquisto effettivo delle retribuzioni contrattuali (profilo su cui è destinata a operare anche la previsione dell'articolo 10 del decreto) e verso le condizioni materiali di vita delle persone che lavorano.

Questa medesima impostazione trova poi sviluppo nell'articolo 9 dedicato al rapporto nazionale sulle retribuzioni e al monitoraggio della contrattazione decentrata di produttività. Anche in questo caso la novità non risiede tanto nella previsione di un rapporto annuale, quanto nella qualità delle informazioni che tale rapporto è chiamato a produrre. La dimensione settoriale, tradizionalmente centrale negli studi sulla contrattazione collettiva, viene infatti integrata da una dimensione territoriale/aziendale sino ad oggi sostanzialmente assente dal quadro conoscitivo istituzionale (*infra*, § 3). Non si tratta di una scelta neutrale. La previsione di indicatori relativi al costo della vita, ai costi abitativi, alla componente energetica e al potere di acquisto delle retribuzioni nei diversi ambiti terri-

([15]) Per il commento all'art. 7 si veda il contributo di D. GAROFALO, *Il decreto-legge n. 62/2026: non solo salario "giusto"*, in questo volume, *supra*.

([16]) Per i limiti di questa impostazione si veda M. DALLA SEGA *ET AL*., *La struttura della retribuzione. Minimi retributivi, salario di produttività, busta paga*, ADAPT University Press, 2024, parte I, § 1.

toriali mostra la chiara volontà del legislatore – invero sollecitato, su questo specifico punto, dalle previsioni contemplate all'articolo 10 della direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa alla adozione, da parte degli Stati membri, di strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la tutela garantita dal salario minimo – di superare una rappresentazione uniforme e indifferenziata del fenomeno salariale. Per questa via il legislatore introduce gli strumenti necessari per leggere la questione retributiva non soltanto in termini di tariffe o livelli salariali nominali, ma anche in termini di effettiva capacità delle retribuzioni contrattuali di garantire condizioni di vita dignitose nei differenti contesti economici e sociali del Paese.

Ancora più significativa appare la modifica apportata all'articolo 17 della legge n. 936/1986 attraverso il nuovo comma 3-*ter*. L'attribuzione al Cnel del compito di estrarre dai contratti collettivi depositati il trattamento economico complessivo e di aggiornare conseguentemente l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro ([17]) rappresenta infatti una innovazione di portata difficilmente sopravvalutabile. Per decenni il problema della contrattazione collettiva italiana, soprattutto quella di secondo livello, è stato quello della disponibilità e facilità di lettura dei testi. Oggi, a seguito della recente riorganizzazione e messa in trasparenza dell'Archivio ([18]), il problema è diverso. I testi esistono, sono accessibili e vengono depositati secondo una precisa razionalità economica legata a un minimo radicamento applicativo del contratto nel settore e nelle divisioni ATECO di riferimento. Ciò che sinora è mancato è stata la possibilità di renderne comparabili i contenuti economici e normativi sulla base di precisi parametri tecnici e normativi. Il legislatore interviene precisamente su questo punto. L'oggetto della attività conoscitiva non è più il contratto collettivo come documento, ma il contratto collettivo come sistema regolativo.

La scelta di fare riferimento al trattamento economico complessivo conferma, del resto, la volontà di superare definitivamente letture riduzionistiche della questione salariale fondate sul solo minimo tabellare ([19]). Il salario viene qui considerato nella sua dimensione effettiva, comprensiva, contratto per contratto, delle componenti dirette, indirette e differite, delle prestazioni di welfare contrattuale e degli ulteriori istituti aventi rilevanza economica riconosciuti alla generalità dei lavoratori.

([17]) Sull'Archivio Cnel si veda M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *L'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL (Art. 17, comma 4, legge n. 936/1986) – Prima edizione*, Cnel – Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2024, n. 1.

([18]) In base a quanto disposto dall'art. 16, lett. *d*, della l. n. 936/1986, l'organizzazione dell'Archivio risponde alle *Direttive della Commissione dell'informazione* approvate l'11 settembre 2025 e al relativo *Documento di attuazione e specificazione* approvato alla unanimità il 20 aprile 2026.

([19]) Per un approfondimento rinvio a M. TIRABOSCHI, *Salari minimi contrattuali: note metodologiche per una verifica empirica*, in *Professionalità Studi*, 2023, n. 2, pp. 5-12.

Non è difficile cogliere, dietro questa opzione legislativa, il tentativo di riportare il dibattito pubblico e scientifico sul salario dentro la concreta architettura economica e istituzionale di ciascun singolo contratto collettivo: quelli presi a riferimento dal legislatore per la esatta determinazione, da parte del Cnel, del trattamento economico complessivo nel settore o categoria produttiva di riferimento (i contratti sottoscritti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) e quelli sottoscritti da altre sigle datoriali e sindacali minori.
L'articolo 11 completa, infine, il quadro introducendo una misura apparentemente semplice ma in realtà destinata a produrre effetti di notevole rilievo tanto a livello sistemico che pratico. L'obbligo di comunicare al lavoratore il codice alfanumerico unico del contratto collettivo applicato trasforma infatti quello che fino ad oggi è stato prevalentemente uno strumento di classificazione amministrativa in un elemento essenziale di trasparenza e verificabilità, in sede ispettiva, del rapporto di lavoro. Il codice contratto diventa così il punto di connessione tra contratto individuale di lavoro, sistema informativo pubblico, archivio nazionale della contrattazione collettiva e attività di vigilanza. Esso consente di identificare il contratto collettivo effettivamente applicato e dichiarato in busta paga, di verificarne i contenuti economici e normativi e di collegare tali contenuti ai dati provenienti dalle comunicazioni obbligatorie, dalle denunce contributive e dalle altre banche dati pubbliche.
Di particolare importanza è, da questo punto di vista, il comma 3 dell'articolo 11 del decreto secondo cui il codice contratto è utilizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'Ispettorato nazionale del lavoro, dall'Inps, dal Cnel e dagli altri enti competenti, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, anche ai fini della individuazione di eventuali scostamenti dei trattamenti economici e normativi dichiarati rispetto a quelli effettivamente riconosciuti ai singoli lavoratori.

3. Una lettura di sistema

Osservate nel loro insieme, le disposizioni degli articoli 8, 9 e 11 del decreto-legge n. 62/2026 – come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 112/2026 – mostrano, dunque, una valenza istituzionale e di sistema che sfugge a una lettura meramente esegetica. Esse non si limitano a disciplinare procedure amministrative o obblighi informativi. Piuttosto, pongono le basi di una infrastruttura pubblica della conoscenza della contrattazione collettiva e degli assetti retributivi.
In questa prospettiva il monitoraggio non costituisce più una funzione ancillare (e spesso solo teorica) rispetto alla regolazione del mercato del lavoro, ma diviene parte integrante della stessa architettura istituzionale del sistema legale e

contrattuale. La raccolta dei dati, la loro interoperabilità, la loro standardizzazione e la loro elaborazione diventano condizioni necessarie non soltanto per la corretta e fisiologica applicazione della legge da parte del datore di lavoro e dei suoi consulenti ([20]), ma anche, per un verso, per la effettiva capacità della contrattazione collettiva di svolgere la storica funzione ordinatrice dei mercati del lavoro e, per l'altro verso, per gli organi ispettivi e la magistratura di garantire l'effettività del precetto costituzionale di cui all'articolo 36 Cost. dentro una logica istituzionale e di sistema.

Come ogni infrastruttura complessa, anche la contrattazione collettiva richiede istituzioni, procedure, dati e strumenti di analisi capaci di renderne osservabili i contenuti, misurabili gli effetti e comparabili i risultati. La capacità di orientare le dinamiche salariali, di governare i sistemi di classificazione del lavoro, di favorire incrementi di produttività o di sostenere processi di innovazione organizzativa dipende infatti non soltanto dalla qualità degli accordi stipulati dalle parti sociali ma anche dalla possibilità di comprenderne i contenuti, monitorarne gli effetti e valutarne criticamente i risultati. Una conferma che la disponibilità di dati, archivi e fonti documentali non rappresenta un obiettivo in sé. Essa costituisce piuttosto la condizione necessaria per riportare la dimensione giuridica della contrattazione collettiva dentro il concreto funzionamento delle istituzioni che essa contribuisce a regolare.

Di tutto questo il legislatore italiano era invero consapevole da tempo. La legge n. 936/1986 non si limitava infatti a ridefinire la composizione e le attribuzioni del Cnel ma conteneva anche una precisa concezione del rapporto tra conoscenza, dinamiche delle relazioni industriali e regolazione del mercato del lavoro. Gli articoli 10, 16 e 17 della legge n. 936/1986, in particolare, configuravano un sistema unitario fondato sulla integrazione tra attività di osservazione, raccolta dei dati, monitoraggio della contrattazione collettiva e produzione di rapporti istituzionali destinati a orientare l'azione dei pubblici poteri e delle parti sociali. L'articolo 10 attribuiva al Cnel il compito di approvare periodicamente rapporti sugli andamenti generali, settoriali e locali del mercato del lavoro e sugli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva, procedendo a un «esame critico dei dati disponibili e delle loro fonti»; l'articolo 16 istituiva una Commissione dell'informazione espressamente dedicata alla raccolta, organizzazione ed elaborazione delle informazioni sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva; l'articolo 17 prevedeva l'istituzione dell'Archivio nazionale dei

([20]) Sulla figura del consulente del lavoro, spesso sottovalutata, in termini di effettiva e fisiologica comunicazione tra ordinamento statuale e ordinamento intersindacale, si veda G. PIGLIALARMI, *La funzione del consulente del lavoro. Nuove prospettive di raccordo tra ordinamento statuale e ordinamento intersindacale*, ADAPT University Press, 2020.

contratti e degli accordi collettivi di lavoro e una banca dati sul mercato del lavoro, sui costi e sulle condizioni di lavoro, collegando esplicitamente questi strumenti alla predisposizione dei rapporti istituzionali del Cnel. La coerenza di questo disegno emerge con particolare evidenza dalla relazione parlamentare che accompagnò l'approvazione della legge. Il relatore Sergio Mattarella individuava tra le principali innovazioni della riforma proprio l'istituzione dell'Archivio dei contratti e della banca dati sul mercato del lavoro, concepiti come strumenti destinati a consentire una valutazione periodica delle dinamiche retributive e della regolazione collettiva del lavoro. Ancora più significativa appare la descrizione della banca dati quale sorta di *check point* destinato a favorire una convergenza delle parti sociali sulla conoscenza dei fenomeni prima ancora dell'avvio dei processi di consultazione sociale o di contrattazione collettiva. In questa prospettiva acquista particolare rilievo la formula contenuta nell'articolo 17, comma 6, della legge n. 936/1986, secondo cui i rapporti predisposti dal Cnel devono costituire una «base comune di riferimento a fini di studio, decisionali ed operativi». Con questa formula il legislatore del 1986 anticipava una moderna concezione della conoscenza come base istituzionale necessaria al funzionamento dei processi decisionali pubblici e privati che è ora la vera cifra distintiva del capo II del decreto-legge n. 62/2026.

Ciò che il legislatore del 1986 immaginava era, in sostanza, la costruzione di un patrimonio conoscitivo condiviso capace di rendere più razionale il confronto tra decisori politici, istituzioni, parti sociali e la stessa comunità scientifica. Il limite della esperienza italiana non è stato dunque quello di avere sottovalutato l'importanza della conoscenza della contrattazione collettiva. Piuttosto, come si è cercato di dimostrare in altra sede ([21]), sono mancate le condizioni organizzative, tecnologiche e istituzionali e la volontà politica necessaria per dare piena attuazione a quella giusta intuizione. Paradossalmente, mentre cresceva la consistenza materiale dell'Archivio dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, non cresceva con pari intensità la capacità di trasformare quel patrimonio documentale in conoscenza istituzionalizzata e sistematicamente utilizzabile.

L'Archivio nazionale è giunto sì a raccogliere oltre 150.000 documenti contrattuali, ma raramente questi materiali sono stati utilizzati per costruire un monitoraggio stabile e continuativo delle dinamiche contrattuali ([22]). La difficoltà emerge con particolare evidenza proprio nell'ambito della contrattazione decentrata ([23]). Il progetto originario dell'Archivio non era infatti quello di raccogliere

([21]) M. TIRABOSCHI, *Il contributo del Cnel alla conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2023, n. 4, pp. 977-997.

([22]) M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *op. cit.*

([23]) La questione è ampiamente evidenziata nel XXVI e nel XXVII Rapporto Cnel sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva.

esclusivamente i contratti nazionali, bensì quello di rendere conoscibile l'intero sistema della contrattazione collettiva, indipendentemente dal livello di stipulazione. Eppure, nel corso del tempo, l'Archivio nazionale dei contratti si è progressivamente trasformato in un archivio dei soli contratti nazionali, mentre la contrattazione territoriale e aziendale è rimasta il segmento più fragile della intera infrastruttura informativa ([24]).

Particolarmente istruttivo è il caso della c.d. contrattazione di produttività che è l'altra faccia della medaglia della questione salariale. A fronte di una misura pubblica che mobilita da anni ingenti risorse finanziarie per incentivare la crescita della produttività e dei salari, il sistema informativo costruito attorno agli accordi incentivati è rimasto essenzialmente quantitativo e formale. Come evidenziato in altra sede ([25]), i dati raccolti consentono di conoscere il numero dei contratti depositati, la distribuzione territoriale o il numero dei lavoratori coinvolti, ma non permettono di valutare la qualità degli accordi, le modalità di costruzione degli indicatori, l'effettiva incidenza sulla produttività o la qualità delle relazioni industriali sottostanti. L'archivio amministrativo previsto ora dal nuovo articolo 17, comma 3-*bis*, della legge n. 936/1986, per il monitoraggio della contrattazione di produttività e il deposito obbligatorio delle intese di prossimità di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, previsto in sede di conversione del decreto, consentono finalmente di riportare all'interno di un quadro unitario di osservazione proprio quei segmenti della regolazione collettiva che erano rimasti più difficili da conoscere e monitorare. Per la prima volta la dimensione settoriale, tradizionalmente centrale negli studi sulla contrattazione collettiva, viene integrata da una dimensione territoriale e aziendale sino ad oggi sostanzialmente assente dal quadro conoscitivo istituzionale.

L'estrazione da parte del Cnel del trattamento economico complessivo dai contratti collettivi nazionali previsto dal decreto-legge n. 62/2026 consente inoltre, per la prima volta se si prescinde da esperienze pilota condotte valorizzando in termini istituzionali e nella lettura dei dati contenuti nell'Archivio dei contratti le previsioni contenute nell'allegato I.01 del Codice dei contratti pubblici ([26]), di superare una lettura fondata esclusivamente sui minimi tabellari. L'oggetto della conoscenza non è più il contratto come documento, ma il contratto come sistema regolativo.

([24]) S. BILANCIA, R. STEFANO, G. CEDRONE, *La contrattazione decentrata del settore privato: una esplorazione dell'Archivio CNEL*, Cnel – Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2026, n. 41.

([25]) Si veda G. COMI *ET AL.*, *Incentivi pubblici e contrattazione di produttività. Cosa emerge dai report del Ministero del lavoro (2016-2024)?*, Working Paper ADAPT, 2025, n. 10.

([26]) Si veda M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *Prove di equivalenza contrattuale e dumping salariale: il caso del terziario di mercato. Uno studio comparato tra i CCNL H05K e H024 e i CCNL H011, H052, H05Y*, Cnel – Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2026, n. 37.

È l'insieme di questi elementi che consente insomma di sostenere, in termini di sistema, come il decreto-legge n. 62/2026 non rappresenti semplicemente una riforma delle tecniche di monitoraggio retributivo. Esso segna piuttosto il passaggio da una logica di raccolta documentale a una logica di costruzione di una infrastruttura pubblica della conoscenza della contrattazione collettiva. Il significato più profondo delle innovazioni introdotte dal decreto non risiede pertanto nella quantità dei dati che potranno essere raccolti, ma nella qualità delle conoscenze che diverrà possibile produrre a partire da essi e dell'interscambio dei dati tra sistema intersindacale e istituzioni pubbliche coinvolte. L'Archivio nazionale dei contratti collettivi, la banca dati sul mercato del lavoro, il codice contratto, il trattamento economico complessivo, gli indicatori territoriali del costo della vita e del potere di acquisto, i dati provenienti dalle comunicazioni obbligatorie e dalle denunce contributive non costituiscono infatti strumenti autonomi e autosufficienti. Essi acquistano significato soltanto se inseriti all'interno di una architettura istituzionale capace di collegarli, interpretarli e renderli utilizzabili per gli stessi attori della rappresentanza. È in questo senso che può parlarsi di una vera e propria infrastruttura cognitiva delle relazioni industriali tale da consentire di trasformare le informazioni in conoscenza condivisa e, da qui, in linea di azione per le politiche sindacali e del lavoro.

Quello che qui si vuole sostenere è che le innovazioni introdotte dal decreto-legge n. 62/2026 non rafforzano soltanto la conoscenza della contrattazione collettiva e delle dinamiche salariali ad essa connesse. Esse contribuiscono a rafforzare la stessa funzione istituzionale e ordinatrice della contrattazione collettiva oltre cioè la semplice e riduttiva concezione di "fonte" normativa ([27]). Uno dei principali limiti che hanno accompagnato il dibattito italiano è infatti rappresentato dalla tendenza a discutere della contrattazione collettiva prevalentemente in termini formali e quantitativi. Il numero dei contratti depositati, il numero delle organizzazioni firmatarie o la mera esistenza di una disciplina contrattuale sono stati spesso assunti come indicatori sufficienti per descrivere il fenomeno o anche per denunciarne una crisi irreversibile. Eppure il problema decisivo non è stabilire quanti contratti esistano, bensì comprendere quali contratti siano effettivamente applicati, quali sistemi contrattuali esercitino una reale capacità ordinatrice e quali trattamenti economici e normativi siano concretamente riconosciuti ai lavoratori. L'estrazione del trattamento economico complessivo, il codice contratto, la interoperabilità delle banche dati, il monitoraggio della contrattazione decentrata e la crescente trasparenza dei sistemi contrattuali contribui-

([27]) Per uno sviluppo rinvio a M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e l'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in *DRI*, 2022, n. 3, pp. 789-840.

scono precisamente a rendere osservabile, verificabile e controllabile questa funzione ordinatrice. La conoscenza non rappresenta dunque un obiettivo autonomo. Essa costituisce una condizione di effettività della regolazione collettiva.
In questa prospettiva il decreto-legge n. 62/2026 può essere letto anche come una originale forma di attuazione sostanziale della direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati. Pur in assenza di un formale piano di azione nazionale per la promozione della contrattazione collettiva, che è una delle ipotesi operative suggerite dalla direttiva, il legislatore italiano realizza infatti una delle condizioni istituzionali fondamentali per il buon funzionamento di un sistema salariale fondato sulla autonomia collettiva: la selezione e il sostegno dei soli contratti riconducibili a sistemi di relazioni industriali realmente rappresentativi degli interessi di lavoratori e imprese rispetto a una pletora di testi contrattuali sottoscritti, formalmente depositati e dotati di codice pubblico pur senza un reale mandato rappresentativo come se quello della rappresentanza fosse "un mercato" da conquistare in funzione di vantaggi che non possono che tradursi in peggiori trattamenti per i lavoratori e in forme di concorrenza sleale tra le imprese ([28]).
In termini conclusivi si può affermare che, per quasi quarant'anni, il sistema italiano di relazioni industriali ha potuto contare, pur in assenza di una legge sindacale, su un sistema contrattuale straordinariamente ricco e articolato, come mostrano i dati relativi alla copertura contrattuale. È però mancata una base conoscitiva sufficiente e una struttura istituzionale adeguata a seguirne dinamiche e sviluppi o criticità. Da questo punto di vista il capo II del decreto-legge n. 62/2026 può essere letto come il tentativo di completare e rendere effettivo il percorso avviato dal legislatore già con la legge n. 936/1986. L'auspicio è che non servano ora troppi anni per rendere operativo questo complesso impianto giuridico-istituzionale. Il fatto che le istituzioni su cui fa perno la riforma, per i punti oggetto del nostro commento, siano chiamate a operare nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica non è però un messaggio rassicurante da parte del legislatore.

([28]) M. TIRABOSCHI, *Rappresentanza contrattuale: non un mercato da conquistare (con accordi al ribasso) ma uno spazio dell'azione pubblica riservato (dalla Costituzione) a chi ha una forza collettiva reale*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 14.

Minimo retributivo costituzionale e *dumping* contrattuale: cosa cambia davvero con il decreto-legge n. 62/2026 (art. 7)

di Francesco Stolfa

Abstract – L'autore mette in evidenza le rilevanti novità che derivano dalla nuova norma che, dopo quasi ottant'anni, ha dato attuazione all'art. 36 della Costituzione. E sostiene che il principale effetto della riforma sarà quello di sottrarre al giudice il vaglio di legittimità del trattamento economico complessivo assicurato dal contratto collettivo nazionale leader. Rileva inoltre che, sul piano contributivo, la riforma, in parziale difformità rispetto alla disciplina previgente, riconosce il diritto ai principali benefici a quelle aziende che eroghino ai propri dipendenti il TEC anche se esse non applicano la parte restante dei contratti collettivi leader ovvero non applicano alcun contratto collettivo.

Abstract – The author highlights the significant changes resulting from the new law that, after nearly eighty years, implements Article 36 of the Constitution. He argues that the main effect of the reform will be to remove from the courts the power to assess the legitimacy of the overall economic treatment provided by the leading national collective bargaining agreement. He also notes that, in terms of contributions, the reform, in partial deviation from the previous legislation, recognizes the right to the main benefits for those companies that provide their employees with the TEC even if they do not apply the remaining portion of the leading collective bargaining agreements or do not apply any collective bargaining agreement at all.

Sommario: 1. Cosa cambia per il "minimo costituzionale" *ex* articolo 36 Cost. – 2. Cosa cambia ai fini della fruizione dei benefici e del *dumping* contrattuale.

Il recentissimo decreto-legge n. 62/2026, convertito dalla legge n. 112/2026 introduce diverse importanti novità su alcuni aspetti giuridici inerenti la definizione

del c.d. minimo retributivo costituzionale nonché in tema di *dumping* contrattuale, che meritano di essere segnalate.

1. Cosa cambia per il "minimo costituzionale" *ex* articolo 36 Cost.

In primo luogo, il legislatore è intervenuto su un tema delicatissimo che è quello dell'attuazione dell'articolo 36 Cost.; delicatissimo sia perché si tratta, appunto, di attuare una norma costituzionale sia perché a quella norma aveva dato tradizionalmente attuazione una giurisprudenza consolidatasi in quasi ottant'anni. Qualcuno ha scritto che non cambia niente perché la nuova legge non farebbe altro che recepire gli orientamenti di quella giurisprudenza ([1]). Ma non è così. Una cosa è se il riferimento indiretto alla contrattazione collettiva lo facciano i giudici, altra cosa è se il riferimento a quella stessa contrattazione collettiva venga sostanzialmente recepito in legge come parametro per la determinazione della retribuzione conforme ai criteri di cui all'articolo 36 Cost. La conformità del CCNL leader al minimo costituzionale, infatti, è sempre stata ritenuta dalla giurisprudenza oggetto di una presunzione meramente relativa, con possibilità quindi di prova contraria che il giudice poteva acquisire anche d'ufficio. Nel passato recente, la giurisprudenza, infatti, si è diverse volte discostata dal CCNL leader, ovvero sottoscritto dalle organizzazioni sindacali più rappresentative ([2])., ritenendolo non conforme ai criteri costituzionali.
La norma in esame ora, invece, prescrive espressamente che «La contrattazione collettiva costituisce lo strumento per la determinazione del salario giusto» *ex* articolo 36 Cost. (articolo 7, comma 1) e aggiunge che occorre far «riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro». In questo modo, quindi, una volta individuato il CCNL leader nella specifica categoria di riferimento, al giudice pare giuridicamente sottratta la possibilità di discostarsene perché è la legge stessa a imporgli di utilizzare «il trattamento economico complessivo» definito da quel CCNL per la regolamentazione del rapporto di lavoro

([1]) Così L. BASSOTTO, *Il decreto "Primo Maggio" e la mancata introduzione del salario minimo legale*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 5 maggio 2026: «Il decreto, dunque, si limita sostanzialmente a tradurre in norma di legge una regola che la giurisprudenza applica già da anni, senza aggiungere una vera e propria tutela ulteriore per i lavoratori».
([2]) Il caso più noto è quello del CCNL della vigilanza non armata dichiarato nullo per contrasto con l'art. 36 Cost. da Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769.

considerato. Salva, ovviamente, la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità della nuova normativa.
In buona sostanza, quindi, la norma sembra sottrarre al giudice la possibilità di sindacare la legittimità del trattamento previsto dal CCNL leader. I primi commenti si sono divisi in ordine a questa interpretazione ([3]). In realtà, a prescindere da riferimenti testuali minimali che possono anche risultare fuorvianti, in favore della insindacabilità giurisdizionale, alla luce della nuova legge, del TEC stabilito dalla contrattazione collettiva leader, milita la ratio legis che è indubbiamente quella di dare finalmente attuazione legislativa, con un ritardo di quasi ottant'anni, all'articolo 36 Cost. Pensare che la nuova norma voglia attuare (chissà mai perché) solo parzialmente tale norma costituzionale in relazione al solo criterio della proporzionalità, appare francamente una forzatura, foriera solo di danni ingiusti al sistema economico. Il vaglio giurisdizionale, infatti, per sua natura, interviene solo a distanza di molti anni dai fatti e finisce per penalizzare ingiustamente le aziende (e i lavoratori) che abbiano fatto ragionevole affidamento sulla congruità del trattamento previsto dal CCNL leader, sconvolgendone, a posteriori, gli equilibri economici. La scelta del legislatore sembra chiaramente essere quella di evitare tali potenziali incertezze e costituire la contrattazione collettiva (leader) come affidabile e insindacabile punto di riferimento per le parti del rapporto di lavoro.
D'altro canto, la norma – specie nella formulazione emersa in sede di conversione – comporta anche un significativo miglioramento, sul piano sostanziale, per il lavoratore. Secondo gli orientamenti giurisprudenziali finora consolidatisi, infatti, nel c.d. minimo costituzionale non rientrava certo l'intero trattamento retributivo bensì solo alcune voci che risultassero generalizzate nel panorama complessivo contrattuale; e quindi: la retribuzione base, la tredicesima e gli scatti

([3]) Nel senso del testo, si veda fra i primi commenti A. BOTTINI, *Salario giusto ancorato alla garanzia dei contratti collettivi*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 25 giugno 2026; si veda anche M. DELLE CAVE, *Decreto 1° maggio: salario giusto oltre gli incentivi*, ivi, 7 maggio 2026, secondo cui la riforma ha trasformato «un criterio sostanzialmente applicativo in un vero e proprio standard normativo di riferimento retributivo»; A. MUSTI, *Il salario giusto nel Decreto "Primo Maggio"*, ivi, 29 aprile 2026, secondo cui «Il decreto trasforma quella che era una 'presunzione relativa' di adeguatezza in un vero e proprio standard minimo di riferimento». In senso contrario, per il mantenimento di uno spazio al vaglio giudiziario in ragione del riferimento, nella nuova legge, al solo criterio della *proporzionalità* e non anche a quello della *sufficienza* di cui all'art. 36 Cost., si veda F. AVANZI, E.E. BOCCAFURNI, *Ancora sul "salario giusto": un assist alle funzioni ispettive?*, ivi, 12 maggio 2026; B. CARUSO, *Decreto primo maggio, la doppia funzione della rappresentatività comparata*, ivi, 18 maggio 2026, il quale sebbene affermi che la nuova legge ha inteso «trasformare in parametro legislativo ciò che finora era soprattutto parametro giurisprudenziale. Non più, dunque, semplice indice orientativo affidato alla prassi interpretativa, ma criterio normativo direttamente incorporato nella legge», più oltre afferma, senza motivarlo, che resta aperta una possibilità di vaglio giudiziale del TEC stabilito dal contratto leader.

di anzianità. Ora, invece, il lavoratore cui non si applichi direttamente il CCNL, potrà rivendicare anche la quattordicesima e ogni altro emolumento retributivo rientrante nel TEC previsto dal CCNL leader i cui elementi, ora, il testo legislativo definisce con una certa precisione.
A tal riguardo è interessante anche il disposto dell'articolo 9, comma 2, che, modificando l'articolo 17 della legge n. 936/1986, attribuisce al Cnel il compito di «estrarre dai contratti collettivi depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto, aggiornando l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro». In tal modo, si attribuisce al Cnel il compito di definire il TEC al quale dovranno far riferimento sia le parti individuali per la definizione del minimo costituzionale sia gli organi ispettivi ai loro fini; si tratta di un compito fondamentale che comporta una serie di importanti e delicate valutazioni anche comparative che non potevano essere rimesse allo stesso Cnel leader (come qualche contratto appena rinnovato ha già pensato di fare).

2. Cosa cambia ai fini della fruizione dei benefici e del *dumping* contrattuale

Anche a questo proposito si è detto che non cambiasse molto. In realtà, la norma, facendo riferimento – nel definire le condizioni per la fruizione dei benefici contributivi – non più all'*applicazione* dei contratti collettivi leader (come fa l'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006) bensì al trattamento economico complessivo, chiarisce che il medesimo CCNL leader assume solo il ruolo di punto di riferimento, non essendo minimamente precluso, anche ad altri contratti collettivi, di assumere lo stesso ruolo (consentendo cioè la fruizione dei benefici) purché assicurino ai lavoratori lo stesso trattamento complessivo (c.d. TEC). Addirittura, a rafforzare la centralità assunta, nel nuovo quadro normativo, del trattamento economico complessivo, il comma 5 dell'articolo 7 precisa espressamente che l'accesso ai benefici previsti dal nuovo decreto è consentito anche nel caso in cui al rapporto di lavoro non si applichi alcun contratto collettivo purché il «trattamento economico individuale corrisposto» sia «non inferiore al trattamento economico complessivo» previsto dal CCNL leader.
Questo orientamento del legislatore – non del tutto nuovo in quanto corrispondente a quanto previsto dalla disciplina "storica" di cui all'articolo 6, comma 9, del decreto-legge n. 338/1989 – appare meglio conforme al dettato costituzionale e, in particolare, al principio di libertà sindacale di cui all'articolo 39. Sarebbe, quindi, auspicabile la sua estensione anche alla materia degli appalti pubblici onde evitare interpretazioni discutibili come quella recentemente sostenuta

in giurisprudenza ([4]) (alla luce della specifica, diversa disciplina), secondo cui non sarebbe possibile integrare il trattamento del CCNL minoritario neanche mediante la corresponsione di un superminimo previsto dal contratto individuale di lavoro.

Quanto innanzi, quindi, impone un chiarimento politico/culturale nell'ambito del dibattito in corso in materia di diritto sindacale, posto che il dualismo di cui spesso si parla, specie nella pubblicistica, fra contratto collettivo leader, da un lato, e contratti collettivi "pirata" (secondo la terminologia di gergo), dall'altro, deve ormai definitivamente arricchirsi di un *tertium genus*: il *contratto collettivo minoritario* (in quanto sottoscritto da organizzazioni sindacali meno rappresentative) ma comunque avente pari dignità in quanto assicuri ai lavoratori il medesimo TEC definito dal Cnel, e consenta, quindi, la fruizione dei benefici di cui al decreto-legge in commento. Si pensi ad alcuni settori, come il terziario, in cui sono notoriamente presenti più contratti collettivi firmati da organizzazioni datoriali e sindacali dotate di diversa rappresentatività (Confcommercio, Confesercenti, Federterziario) ma tali da assicurare trattamenti economici complessivi sostanzialmente coincidenti. In generale, però, si pensi anche ai CCNL stipulati da associazioni datoriali delle imprese minori (ad es. quelle aderenti alla Confapi) o artigianali il cui TEC, purché non si discosti eccessivamente da quello leader, potrà essere considerato comunque adeguato e utile al fine della fruizione dei benefici in quanto la legge impone ora di aver riguardo, ai fini della determinazione del TEC e della comparazione, oltre che «al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata» anche «alla *dimensione* e alla natura giuridica del datore di lavoro» (articolo 7, comma 2). Ciò che, tuttavia, resta indefinito dal legislatore è proprio il concetto di contratto leader e i requisiti che esso deve possedere per essere qualificato tale. Da questo punto di vista il decreto-legge n. 62/2026 si pone come un'occasione mancata, restando validi quindi gli orientamenti al riguardo elaborati, non senza contraddizioni, dalla giurisprudenza, specie amministrativa.

È il caso anche di rilevare qualche altro disallineamento fra la nuova disciplina e quella previgente. Ad esempio, sia l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 338/1989 (ai fini della determinazione dell'imponibile contributivo), sia il successivo articolo 6, comma 9, nonché il comma 1175 dell'articolo 1, legge n. 296/2006 (ai fini della fruizione dei benefici), come è noto, impongono di prendere a riferimento non solo i livelli retributivi nazionali ma anche quelli fissati dalla contrattazione di secondo livello; alla quale invece il nuovo decreto non fa alcun riferimento. Resta, quindi, il dubbio se il rispetto della contrattazione di secondo livello costituisca o meno condizione per la fruizione degli esoneri di cui al decreto-legge n. 62/2026. Alla luce del dato testuale, sembrerebbe di no

([4]) C. Stato 24 aprile 2026, n. 3209.

dovendosi ritenere che la nuova normativa abbia (inspiegabilmente) derogato sul punto alla disciplina previgente in materia di agevolazioni.
Per quanto riguarda i «settori non coperti da contrattazione collettiva», sempre ai fini del godimento degli "esoneri" di cui al capo I del decreto-legge n. 62/2026, il trattamento retributivo complessivo da erogare è quello del CCNL «il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata» dal datore di lavoro (articolo 7, comma 4). La legge codifica in questo modo un principio sostanzialmente già accolto dalla giurisprudenza ([5]). Resta, peraltro, un ampio margine di discrezionalità riservato al giudice che dovrà dare un contenuto all'aggettivo "connesso".
Ultima novità è quella di fissare finalmente per legge un metodo certo di individuazione del CCNL, mediante rinvio al codice alfanumerico attribuito dal Cnel; esso, ai fini dell'adempimento degli obblighi di trasparenza, dovrà essere comunicato formalmente anche al lavoratore.

([5]) Cfr. Cass. ord. 14 maggio 2018, n. 11650.

“Salario giusto” e contrattazione collettiva: qualche considerazione (art. 7)

di Nicola Deleonardis

Abstract – Il presente contributo si propone di esaminare alcuni dei principali problemi interpretativi posti dal d.l. n. 62/2026 (c.d. “decreto Primo maggio”), con particolare riguardo alla nuova disciplina del salario giusto e al ruolo attribuito al trattamento economico complessivo (TEC) previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. L’analisi si concentra su alcuni specifici profili e sulle possibili ricadute della riforma sul rapporto tra legge, autonomia collettiva e art. 36 Cost.

Abstract – The paper examines some of the main interpretative issues raised by Decree-Law No. 62/2026 (the so-called ‘First of May Decree’), with particular regard to the new regulation of the right to fair pay and the role attributed to the *trattamento economico complessivo* (TEC) provided for by collective agreements concluded by trade unions that are comparatively more representative. The analysis focuses on selected issues and on the possible implications of the reform for the relationship between statutory law, collective bargaining autonomy and Art. 36 of the Italian Constitution.

Sommario: 1. Premessa. – 2. L’ambito di applicazione del salario giusto tra incentivi ed efficacia *de facto*. – 3. Il (precario) bilanciamento della funzione sindacale nella definizione del salario giusto. – 4. Il TEC e le sue voci. – 5. Il salario giusto quale evoluzione (generale) della disciplina (speciale) in materia di contratti pubblici. – 6. I rischi sottesi al salario giusto.

1. Premessa

Con decreto-legge n. 62/2026, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2026, recante *Disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all'occupazione e di contrasto del caporalato digitale*, il legislatore è intervenuto su alcuni profili cardine della disciplina lavoristica, avviando un intenso – e già fecondo – dibattito dottrinale ([1]).
La novella, ribattezzata – verosimilmente per fini propagandistici – decreto Primo maggio, presenta novità che incidono sulla retribuzione, introducendo la nozione di "salario giusto", espressione ripresa sia nel capo II, sia nell'articolo 7 della norma.
Di seguito si esamineranno alcuni dei principali problemi interpretativi posti dall'articolo 7 citato, e nello specifico il rapporto tra "salario giusto" e contrattazione collettiva, nonché le potenziali insidie che il decreto cela.

2. L'ambito di applicazione del salario giusto tra incentivi ed efficacia *de facto*

Una prima osservazione riguarda il delicato tema della conformità della nuova disciplina rispetto al sistema costituzionale delineato dall'articolo 39 Cost. Sotto

([1]) P. ALBI *ET AL.*, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *www.ildiariodellavoro.it*, 4 maggio 2026; G. BARBERA, R. BANDIERA, *Welfare contrattuale e salario giusto: il TEC tra nuove regole e rischi di sostituzione salariale*, in *www.ipsoa.it*, 5 giugno 2026; M. BARBIERI, *Sono giustificati gli entusiasmi per il "salario giusto"?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2026, n. 261; A. BELLAVISTA, *Alcune considerazioni sul "salario giusto"*, relazione FA.RI 14 luglio 2026, in corso di pubblicazione; U. CARABELLI, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL – Giurisprudenza Online*, 2026, n. 5; B. CARUSO, *Decreto primo maggio, la doppia funzione della rappresentatività comparata*, in *normeetributiplus.ilsole24ore.com*, 18 maggio 2026; S.L. GENTILE, *«Salario giusto» e «salario minimo adeguato» tra normative multilivello, contrattazione collettiva e giurisprudenza*, in *FI*, 2026, n. 7-8, V, c. 369 ss.; S. GIUBBONI, *Il «salario giusto» nel decreto-legge n. 62/2026*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2026, n. 260; E. GRAGNOLI, *La retribuzione sufficiente e la nuova disciplina*, relazione FA.RI 14 luglio 2026, in corso di pubblicazione; M. MISCIONE, *Il nuovo salario giusto*, in *LG*, 2026, n. 5, p. 429 ss.; G. ORLANDINI, *Vizi e virtù del salario giusto*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2026, n. 3; G. PROIA, *Prime riflessioni sul "salario giusto"*, relazione Sapienza 10 luglio 2026, in corso di pubblicazione; R. RIVERSO, *Non basta dire TEC. Prime riflessioni sul "salario giusto" introdotto dal d.l. 62/2026*, in *www.questionegiustizia.it*, 19 maggio 2026; F. ROTONDI, A. TURSI, *Il salario giusto e il contratto collettivo: l'anima corporativa del decreto di maggio (artt. 7 e 8)*, in *LDE*, 2026, n. 2; M. TIRABOSCHI, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, e M. TIRABOSCHI, *Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 17; M. TIRABOSCHI, *Salario giusto e perimetri contrattuali: il decreto 1° maggio semplifica, non complica*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 18. Avendo riguardo alla decaduta l.d. n. 144/2025, si veda il volume D. GAROFALO, G. PROIA (a cura di), *Problemi attuali della retribuzione. Atti del Convegno nazionale Aidlass Forense Bari 21 novembre 2025*, ADAPT University Press, 2026.

questo profilo appare condivisibile la ricostruzione proposta dalla dottrina ([2]), che ricalca esperienze già note all'ordinamento ([3]), secondo cui il decreto non realizza formalmente un'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, ma determina una forma di efficacia generalizzata di carattere sostanziale quanto alla sola parte economica. La circostanza che l'articolo 7 non richiami mai l'applicazione del contratto collettivo leader, limitandosi invece a fare riferimento al TEC da esso previsto, consente infatti di evitare dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 39 Cost.; tuttavia, l'obbligo di garantire a tutti i lavoratori almeno il TEC individuato dal contratto leader produce, sul piano degli effetti, una sostanziale estensione generalizzata del suo contenuto economico. Si tratta, dunque, di una forma di efficacia *erga omnes de facto*, che rappresenta probabilmente il principale elemento innovativo della riforma.

In tale prospettiva assume particolare rilievo anche la valorizzazione della categoria professionale quale criterio di individuazione del contratto collettivo leader. È pienamente condivisibile la rivalutazione dell'articolo 2070 c.c. ([4]), disposizione spesso trascurata nella prassi interpretativa, ma che continua ad offrire un criterio oggettivo ed empirico di collegamento tra attività effettivamente esercitata dall'impresa e contratto collettivo di riferimento ([5]). Proprio perché il decreto non impone l'applicazione del contratto collettivo leader, ma utilizza quest'ultimo esclusivamente quale parametro per individuare il salario costituzionalmente adeguato, il lavoratore continua a poter rivendicare, ai sensi dell'articolo 36 Cost., il trattamento economico previsto dal contratto collettivo individuato attraverso i criteri della rappresentatività comparata e della categoria professionale di riferimento, senza che ciò comporti un'applicazione generalizzata del contratto stesso ([6]).

([2]) M. MISCIONE, *op. cit.*; D. GAROFALO, *Il decreto legge n. 62/2026: non solo salario "giusto"*, in questo volume, *supra*; S.L. GENTILE, *op. cit.* Assume una posizione più neutrale, invece, E. GRAGNOLI, *op. cit.*, secondo il quale «la nuova disciplina né nuoce, né giova ai lavoratori, né avrebbe potuto farlo. Il riferimento per l'identificazione della remunerazione è il contratto nazionale, ma lo era prima, con un sistema di selezione identico, seppure a matrice pretoria e non codificato, come accade adesso».

([3]) Quanto alla normativa sui soci lavoratori di cooperativa e altre previsioni legislative, cfr. V. SPEZIALE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015 sulla retribuzione dei soci lavoratori e la sua influenza sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2026, n. 189-190, p. 216 ss.

([4]) Sul punto, già D. GAROFALO, *op. cit.*

([5]) F. ROTONDI, A. TURSI, *op. cit.* A riguardo, cfr. anche E. GRAGNOLI, *op. cit.*, secondo il quale, nel caso in cui il rapporto venga regolato mediante un contratto collettivo differente da quello applicabile per il settore di riferimento, il lavoratore, può solo richiamare il contratto collettivo di categoria astrattamente applicabile ai fini del giudizio di conformità di cui all'art. 36 Cost., non potendosi applicare in toto in ragione del principio di libertà sindacale del datore di lavoro.

([6]) G. PROIA, *op. cit.*

Strettamente collegata a tale questione, un altro snodo interpretativo riguarda l'ambito applicativo dell'articolo 7 e, in particolare, il rapporto tra la nuova disciplina del salario giusto e la previgente disciplina generale degli incentivi all'occupazione contenuta nell'articolo 1, comma 1175, legge n. 296/2006 ([7]) che, come noto, subordina al possesso del DURC e al rispetto delle norme sul lavoro, dei contratti collettivi leader e della sicurezza sul lavoro l'accesso ai benefici economici e normativi.

Sul punto appare condivisibile l'impostazione avanzata dalla dottrina ([8]), secondo cui la disciplina introdotta dal decreto-legge n. 62/2026 ha una portata generale e non limitata ai soli incentivi previsti dal decreto medesimo (articolo 7, comma 5). Il rinvio al TEC quale condizione per la fruizione dei benefici pubblici sembra destinato a sostituire il precedente criterio fondato sul rispetto dei contratti collettivi comparativamente più rappresentativi, limitatamente al parametro retributivo richiesto.

Se entrambe le disposizioni (il comma 1175 e l'articolo 7) perseguono il medesimo obiettivo (l'accesso agli incentivi pubblici solo se vengono rispettati determinati standard previsti dal contratto leader), il rinvio al TEC, operato dal decreto-legge n. 62/2026, si configura come una disciplina successiva e più specifica ([9]) quanto al "solo" parametro retributivo da utilizzare ai fini della verifica richiesta dall'articolo 1, comma 1175, citato. In altri termini, anche ai fini della concessione degli incentivi disciplinati dal comma 1175, la verifica dello standard retributivo (e non di quello normativo, rimesso alla disciplina generale del comma 1175) dovrebbe essere effettuata avendo riguardo al TEC previsto dal contratto collettivo leader. Ciò non implica, appunto, l'obbligo di applicare tale contratto leader, ma soltanto quello di "rispettarne" il parametro economico ([10]),

([7]) Come da ultimo modificata dall'art. 29, comma 1, d.l. n. 19/2024, convertito con modificazioni dalla l. n. 56/2024. A riguardo si veda la circ. Inps 16 dicembre 2025, n. 150.

([8]) D. GAROFALO, *op. cit.* Di diversa opinione è A. BELLAVISTA, *op. cit.*, secondo il quale il «c. 1175 è una disposizione generale che esplica i suoi effetti fino a quando non ne sia esplicitamente esclusa l'applicazione».

([9]) D'altronde, secondo G. PROIA, *op. cit.*, la nozione di salario giusto «è speciale, perché, individuando quali sono gli elementi costitutivi del TEC, il comma 4-*bis* ha dato, ai propri fini, un preciso significato giuridico alle parole "salario giusto", distinguendolo da altre espressioni utilizzate dalla legge e dalla contrattazione collettiva, quali "retribuzione normale", "globale", "di fatto"».

([10]) Si veda la circ. INL 28 luglio 2020, n. 7, che, richiamando la precedente circ. 10 settembre 2019, n. 9, intende per rispetto dei contratti collettivi leader «il riscontro della osservanza da parte del datore di lavoro dei contenuti, normativi e retributivi, dei contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Quanto ai contenuti retributivi, il relativo riscontro doveva essere effettuato avendo riguardo alla «retribuzione globale annua», intesa quale somma della retribuzione annua lorda, composta da specifici elementi fissi e variabili della retribuzione. Non è privo di rilievo

ormai assunto dall'articolo 7 quale criterio generale di conformità all'articolo 36 Cost.
È pur vero che il legislatore del decreto-legge n. 62/2026 limita espressamente tale disciplina alla fruizione dei «*benefici previsti dal presente decreto*» (comma 5), tuttavia un'interpretazione strettamente letterale rischierebbe di produrre un esito difficilmente conciliabile con la *ratio* complessiva della riforma. Se, con la novella, il TEC costituisce il parametro generale della retribuzione costituzionalmente adeguata, non si comprende per quale ragione esso dovrebbe valere soltanto per una limitata categoria di incentivi pubblici, continuando invece ad applicarsi, per tutti gli altri, il precedente criterio del mero rispetto del contratto collettivo. Il risultato sarebbe la coesistenza di due diversi parametri retributivi, contrastando con la *voluntas legis* di attribuire al TEC del CCNL leader efficacia *erga omnes de facto*.

3. Il (precario) bilanciamento della funzione sindacale nella definizione del salario giusto

Sempre con riguardo al rapporto tra autonomia collettiva e intervento legislativo, desta interesse il tema dello sbarramento del sindacato giudiziale sulla retribuzione. Sul punto appare condivisibile la tesi secondo cui il decreto-legge n. 62/2026 finisce, almeno tendenzialmente, per precludere al giudice la possibilità di sindacare la congruità della retribuzione una volta individuato il contratto collettivo leader e il relativo trattamento economico complessivo ([11]). L'intervento legislativo sembrerebbe infatti assorbire il giudizio di conformità all'articolo 36 Cost., trasformando il TEC individuato dalla contrattazione collettiva nel parametro normativamente predeterminato della retribuzione giusta. In questa prospettiva il requisito della proporzionalità assorbirebbe quello della sufficienza, con la conseguenza che il controllo giudiziale potrebbe risultarne fortemente ridimensionato.

---

evidenziare, in questa prospettiva, che la stessa circ. n. 7/2020, cit., nel definire la retribuzione globale annua rilevante ai fini della comparazione, faccia riferimento agli elementi variabili della retribuzione solo in quanto ricompresi nel TEC, emergendo così una sostanziale sovrapposizione funzionale tra tale parametro e il trattamento economico complessivo.
([11]) Cfr. F. STOLFA, *Minimo retributivo costituzionale e dumping contrattuale: cosa cambia davvero con il decreto-legge n. 62/2026*, in questo volume, *supra*; D. GAROFALO, *op. cit.*; G. PROIA, *op. cit.* Più sfumate le posizioni di S.L. GENTILE, *op. cit.*; A. BELLAVISTA, *op. cit.*; M. BARBIERI, *op. cit.*; M. MISCIONE, *op. cit.*, secondo il quale «il silenzio nel d.l. n. 62/2026, con la conferma dell'autonomia collettiva, non esclude però che i giudici potranno fissare individualmente miglioramenti in applicazione diretta dell'art. 36 Cost., con possibilità di formare orientamenti giurisprudenziali di grande efficacia per "fedeltà ai precedenti" e vocazione di stabilità».

Tale lettura, tuttavia, palesa un cortocircuito interno al decreto, che merita di essere segnalato. Da un lato il decreto attribuisce alla contrattazione collettiva il ruolo di fonte privilegiata nella determinazione del salario giusto, elevando l'autonomia collettiva a vera e propria autorità salariale codificata. Da ciò ne consegue che, proprio a tutela dell'interesse *ex* articolo 36 Cost., ossia ad una retribuzione giusta, il legislatore debba mettere l'organizzazione sindacale nella condizione di ottenere il miglior risultato possibile, pur sempre entro i limiti delle condizioni che il mercato impone. Dall'altro lato, l'articolo 10 del medesimo decreto-legge interviene direttamente sul funzionamento della dinamica negoziale, imponendo termini per il rinnovo dei contratti collettivi e prevedendo meccanismi automatici di adeguamento retributivo in caso di ritardo. In particolare, il sistema dell'anticipazione parametrata all'IPCA-NEI e, soprattutto, la previsione dell'esclusione dal contributo di assistenza contrattuale rischiano di comprimere gli spazi dell'autonomia negoziale, scoraggiando le organizzazioni sindacali dal ricorrere anche agli strumenti fisiologici del conflitto collettivo, quali lo sciopero, per conseguire migliori risultati negoziali. Ne deriva un modello nel quale il legislatore, pur proclamando la centralità della contrattazione collettiva, ne condiziona significativamente l'esercizio.

Al riguardo, non è privo di rilievo un richiamo all'articolo 4, § 1, in particolare, lettere *c* e *d*, direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea ([12]), che impone agli Stati membri di promuovere la contrattazione collettiva e proteggere le organizzazioni sindacali e datoriali da interferenze nella loro istituzione, nel loro funzionamento e nella loro amministrazione. Sul punto è intervenuta la Corte di Giustizia ([13]) che, valorizzando il diritto alla contrattazione collettiva (articolo 28 CDFUE), ha chiarito che la disposizione in esame, pur non sottraendo la contrattazione collettiva all'intervento normativo, non ne disciplina il contenuto né ne prescrive il risultato, configurando obblighi essenzialmente di mezzi e non di risultato ([14]). L'articolo 4 deve essere, inoltre, letto alla luce del principio di rispetto dell'autonomia delle parti sociali, espressamente sancito dall'articolo 152 TFUE.

Il dato appare significativo anche alla luce dell'articolo 18, comma 4, decreto-legge n. 62/2026, la cui clausola di salvezza («restano salve le prerogative costituzionalmente garantite alle parti sociali in materia di contrattazione collettiva») può essere letta nel senso di preservare alle parti sociali non soltanto la titolarità della funzione negoziale, ma anche un margine effettivo di autodeterminazione

([12]) Per via del collegamento tra la disciplina europea e quella nazionale. Sul punto, D. GAROFALO, *op. cit.*; G. PROIA, *op. cit.*; *contra*, S.L. GENTILE, *op. cit.*

([13]) C. Giust. 11 novembre 2025, causa C-19/23, *Regno di Danimarca* c. *Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

([14]) Si veda il punto 79.

delle strategie e degli strumenti attraverso i quali essa viene esercitata, quale espressione dell'autonomia dell'organizzazione sindacale ex articolo 39, comma 1, Cost.
A maggior ragione, se il principio di autonomia e libertà sindacale viene assunto quale criterio di lettura della clausola di salvezza, la libertà delle parti di determinare e perseguire autonomamente il risultato negoziale non dovrebbe essere compressa proprio attraverso la disciplina legislativa delle dinamiche del rinnovo, sino a disincentivare il ricorso agli strumenti di conflitto collettivo che l'ordinamento riconosce alle organizzazioni sindacali.
In sostanza, il decreto in commento prefigura una "concezione funzionalizzata" dell'autonomia collettiva, valorizzata nella determinazione del salario ma al contempo assoggettata a rigidi limiti legislativi quando il mancato rinnovo dei contratti è ritenuto incompatibile con gli obiettivi di politica salariale.

4. Il TEC e le sue voci

La sostituzione del TEM con il TEC determina un innalzamento del parametro retributivo utilizzabile ai fini dell'articolo 36 Cost. ([15]). Non si tratta semplicemente di un ampliamento quantitativo delle voci considerate, ma di una diversa concezione della retribuzione costituzionalmente adeguata, che non coincide più con il solo nucleo minimo della retribuzione tabellare bensì con l'intero complesso delle attribuzioni economiche previste dalla contrattazione collettiva.
Sotto questo profilo appare opportuno sottolineare come il rapporto tra TEM e TEC non debba essere interpretato in termini alternativi o sostitutivi. Già la disciplina introdotta dall'articolo 3, legge n. 142/2001, in materia di socio lavoratore consentiva di cogliere una relazione strutturale tra le due nozioni. Il TEC non elimina il TEM, ma lo ricomprende al proprio interno quale componente essenziale della più ampia nozione di retribuzione giusta. Il TEM continua pertanto a rappresentare il nucleo base della tutela salariale, mentre il TEC ne costituisce la proiezione complessiva, comprendendo tutte le ulteriori attribuzioni economiche stabilite dalla contrattazione collettiva quanto alla retribuzione proporzionata e sufficiente ([16]).

([15]) In senso adesivo, G. CAZZOLA, *Evitare una nuova scala mobile*, in *Mondoperaio*, 2026, n. 6, p. 53 ss.; P. ALBI *ET AL.*, *op. cit.*; E. GRAGNOLI, *op. cit.*; S. GIUBBONI, *op. cit.*
([16]) Si vedano già le sentenze C. cost. 12 dicembre 2013, n. 304, e C. cost. 22 novembre 2018, n. 213, secondo le quali la sufficienza e la proporzionalità della retribuzione devono essere valutate considerando il trattamento nel suo complesso e non le singole componenti.

Tale ampliamento, tuttavia, presenta anche delle ombre, se analizzato nella prospettiva del giudizio di equivalenza del TEC tra contratti collettivi leader e contratti collettivi privi di tale qualità. Può infatti verificarsi l'ipotesi di contratti collettivi non leader caratterizzati da un trattamento economico minimo particolarmente modesto, compensato dalla presenza di numerosi istituti economici ulteriori, compreso il welfare contrattuale. In tale prospettiva il rischio è che l'attenzione si sposti progressivamente dalla retribuzione diretta verso prestazioni accessorie, alterando il ruolo tradizionalmente svolto dalla paga base quale principale strumento di attuazione dell'articolo 36 Cost.

Se una parte non marginale del TEC è costituita da prestazioni di welfare contrattuale e di *fringe benefits* di consumo, non prospettandosi necessariamente una comparazione tra singoli istituti, ma una valutazione complessiva del trattamento economico ([17]), occorre interrogarsi se tali prestazioni possano realmente essere considerate equivalenti alla retribuzione monetaria ai fini della conformità all'articolo 36 Cost. ([18]), che sembra postulare anzitutto la disponibilità di un reddito liberamente utilizzabile dal lavoratore. Quantomeno è opportuno che vengano valutate solo quelle prestazioni di welfare che abbiano un impatto sociale (di carattere, al limite, previdenziale e sanitario), non le altre. In sostanza, si rischia di compromettere l'equilibrio tra la funzione redistributiva della retribuzione e la funzione sociale del welfare contrattuale.

Allo stesso tempo, occorre anche sottolineare che il datore di lavoro, pur applicando formalmente il contratto collettivo, non è tenuto obbligatoriamente ad

([17]) Se è vero, come si dirà successivamente, che l'art. 7 sul salario giusto si configura come una norma che tenta di generalizzare i principi contenuti in materia di equivalenza tra contratti collettivi prevista dal d.lgs. n. 36/2023. In particolare, si veda l'art. 4, comma 4, Allegato 1.01, d.lgs. n. 36/2023, secondo cui «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono ritenere sussistente l'equivalenza delle tutele quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua di cui al comma 2 risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando». In giurisprudenza, si veda già TAR Piemonte 18 aprile 2025, n. 689, secondo cui «il giudizio di equivalenza economica tra i due CCNL non può essere realizzato soltanto su singole voci retributive atomisticamente considerate», bensì sul «valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua dei lavoratori interessati». Posizione ribadita anche da C. Stato 2 dicembre 2025, n. 9484, che parla di «un giudizio complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico». Decisamente opportuno appare il monito di G. PROIA, *op. cit.*, per il quale il confronto andrebbe invece «operato voce per voce tra voci omogenee. Quindi, ad esempio, una minore retribuzione tabellare non può essere "bilanciata" da una più elevata maggiorazione per il lavoro straordinario».

([18]) Secondo M. MISCIONE, *op. cit.*, il TEC includerebbe tutti gli istituti «che comportano pagamenti», potendosi così escludere il welfare contrattuale. Come noto, successivamente è stato introdotto il comma 4-*bis*, che ha elencato le voci da considerare ai fini della valutazione di equivalenza, tra cui proprio il sistema di welfare spettante alla generalità dei dipendenti come definito dagli stessi contratti collettivi.

applicare le misure relative alla bilateralità, rientrando essa nella parte obbligatoria del contratto collettivo e non in quella economico-normativa ([19]). A depotenziare tale qualificazione hanno provveduto molti CCNL i quali prevedono che la mancata adesione al sistema bilaterale comporta un elemento aggiuntivo della retribuzione a contenuto equivalente che, forse, più del sistema di welfare rappresenterebbe un valore se non altro più facilmente "quantificabile" e raffrontabile in termini economici ([20]).
La questione assume particolare rilievo alla luce dell'osservazione ([21]) che proprio il welfare contrattuale costituisce uno degli strumenti maggiormente utilizzati dalla contrattazione collettiva di minore rappresentatività per il TEC, a fronte di livelli di retribuzione tabellare significativamente inferiori rispetto a quelli dei contratti leader. Il rischio appare dunque duplice: da un lato, favorire indirettamente fenomeni di *dumping* contrattuale; dall'altro, incentivare un progressivo arretramento della retribuzione monetaria a vantaggio di prestazioni di welfare che, specie in un contesto di riduzione dell'offerta pubblica di servizi sociali e sanitari, finiscono per svolgere funzioni sostitutive anziché integrative. L'inclusione del welfare contrattuale appare pertanto una soluzione legislativa opinabile, e che si presterebbe ad ulteriori considerazioni che però esulano dal tema oggetto d'analisi (*in primis*, il progressivo tentativo di privatizzazione dei servizi pubblici essenziali di carattere sanitario, assistenziale ed educativo).

5. Il salario giusto quale evoluzione (generale) della disciplina (speciale) in materia di contratti pubblici

Un ulteriore profilo concerne il regime delle clausole difformi contenute nei contratti collettivi non leader.
La previsione della nullità delle clausole che determinano un TEC inferiore a quello del contratto collettivo leader si inserisce in un percorso già avviato nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici ([22]). Come noto, anche il decreto

([19]) Sulla problematica *ex plurimis* si rinvia a F. LISO, *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. Eccesso di potere del contratto collettivo?*, in *RDSS*, 2012, n. 1 p. 55 ss.; M. LAI, *Bilateralità e lavoro*, in *RIMP*, 2014, n. 2, p. 283 ss.; M. FAIOLI, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Working Paper Fondazione G. Brodolini, 2018, n. 13.
([20]) D'altronde, il recente documento *Proposte per un accordo quadro in materia di assetti contrattuali e di rappresentanza*, siglato da Cgil, Cisl e Uil il 17 giugno 2026, auspica che «le differenze tra contratti devono essere accertate attraverso il confronto delle singole componenti retributive che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo».
([21]) S. SPATTINI, *Costruire l'equivalenza: la strategia contabile dei "contratti pirata"*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 15.
([22]) Tale continuità è stata evidenziata già da A. BELLAVISTA, *op. cit.*, § 7.

legislativo n. 36/2023, pur perseguendo finalità differenti, utilizza il contratto collettivo leader quale parametro di riferimento per verificare l'equivalenza delle tutele economiche e normative garantite dall'operatore economico che applichi un diverso contratto collettivo, prevedendo, in caso di mancata equivalenza, conseguenze escludenti nell'ambito della procedura di gara ([23]).
Il decreto-legge n. 62/2026 sembra dunque generalizzare la tecnica normativa già sperimentata nel settore degli appalti, seppur comportando, come già detto, conseguenze differenti (l'esclusione dalla gara d'appalto il primo, la nullità della clausola pattizia il secondo).
La diversa conseguenza prevista nei due sistemi non appare, tuttavia, casuale. Nell'ambito dei contratti pubblici, l'equivalenza costituisce una condizione di ammissibilità dell'offerta: ciò spiega perché la mancata equivalenza delle tutele possa tradursi nell'esclusione dell'operatore economico dalla procedura di gara. Il giudizio di equivalenza assume, infatti, carattere "esterno" rispetto al rapporto individuale di lavoro, dovendo verificare se il diverso contratto collettivo applicato dall'operatore assicuri tutele economiche e normative equivalenti a quelle del contratto individuato dalla stazione appaltante.
La disciplina dell'articolo 7 risponde invece a una logica parzialmente diversa. Il legislatore non intende impedire l'applicazione di un contratto collettivo diverso da quello leader, bensì assicurare che, quale che sia il contratto applicato, al lavoratore sia comunque garantito il trattamento economico individuato come costituzionalmente adeguato. Da ciò consegue, come rilevato dalla dottrina ([24]), che il giudice non sarebbe chiamato a disapplicare il contratto collettivo non comparativamente rappresentativo, bensì ad accertare il diritto del lavoratore a percepire la differenza tra il TEC previsto dal contratto applicato e quello spettante in base al contratto leader. Una simile soluzione risulta maggiormente coerente con il principio costituzionale di libertà sindacale, che sembra richiamato proprio dall'articolo 18, comma 4, decreto-legge n. 62/2026, poiché preserva la validità del contratto collettivo stipulato da organizzazioni non comparativamente rappresentative senza attribuire efficacia generale al contratto leader, limitandosi ad assicurare il diritto individuale del lavoratore al salario giusto.
La stessa logica sembra emergere, d'altronde, proprio in materia di appalti pubblici, in particolare nella disciplina speciale della provincia di Trento ([25]), che introduce la c.d. "indennità di appalto", consistente nella corresponsione della differenza economica tra il trattamento previsto dal contratto leader e quello applicato dall'impresa aggiudicataria che, invece, non lo applica. La soluzione adottata

([23]) Sulla misura, *ex multis*, G. RICCI, I. SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il "Correttivo appalti": analisi teorica e applicazioni pratiche*, in *RGL*, 2025, n. 3, I, p. 435 ss.
([24]) G. PROIA, *op. cit.*
([25]) Si veda la d.g.p. 24 febbraio 2026, n. 251.

in questo ultimo caso mostra come la tutela del medesimo interesse salariale possa essere realizzata attraverso tecniche differenti, quali l'esclusione dell'operatore nella fase di gara oppure l'integrazione del trattamento economico in fase di esecuzione del rapporto.

Più problematica appare la questione relativa all'esclusione dei superminimi individuali dal computo del trattamento economico complessivo. L'opinione dottrinale ([26]), che sembrerebbe favorevole all'inclusione dei superminimi aventi carattere fisso, continuativo e non assorbibile, appare certamente coerente con la finalità di assicurare al singolo lavoratore un trattamento economico effettivamente adeguato. Tuttavia, tale soluzione sembra difficilmente conciliabile con la *ratio* complessiva del decreto. Il TEC costituisce infatti un parametro collettivo, destinato a garantire livelli minimi uniformi di tutela da parte della contrattazione collettiva. L'inclusione di emolumenti aventi natura individuale finirebbe inevitabilmente per spostare il baricentro della tutela dal piano collettivo a quello individuale, frustrando la finalità perseguita dal legislatore di individuare uno standard salariale comune fondato sulla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa ([27]); ammettere, nel computo del TEC, elementi derivanti da pattuizioni individuali significherebbe trasformare un parametro oggettivo e uniforme in un parametro variabile da lavoratore a lavoratore, con una possibile alterazione della funzione sistematica attribuita a tale parametro.

I "nodi" interpretativi qui solo accennati, non sempre, tuttavia, potranno "venire al pettine". Come è stato ricordato ([28]), il possibile ampliamento della tutela giuridica non coincide necessariamente con la sua effettività concreta. Permane il problema, probabilmente il più rilevante dell'intera riforma, della concreta capacità della disciplina di incidere sulle dinamiche reali del mercato del lavoro.

Sotto questo profilo, emerge una significativa differenza rispetto al sistema dei contratti pubblici, nel quale la verifica dell'equivalenza delle tutele economiche e normative è inserita all'interno della stessa procedura di gara ed è sottoposta al controllo della stazione appaltante, per il tramite del RUP, prima dell'affidamento. Nel sistema generale delineato dall'articolo 7, invece, non sembra essere previsto un analogo meccanismo amministrativo generalizzato di verifica preventiva della conformità del trattamento economico al parametro del TEC. È verosimile, tuttavia, che una verifica avvenga in occasione della richiesta, da parte dell'impresa, degli incentivi la cui fruizione l'articolo 7 subordina al rispetto del parametro retributivo; al di fuori di tale ambito, il controllo sulla conformità della retribuzione al TEC rimane invece affidato, in larga misura, all'attività ispettiva

([26]) G. PROIA, *op. cit.*

([27]) In questo senso, si veda già, tra le altre, C. Stato 14 giugno 2026, n. 4935, e TAR Emilia-Romagna 20 febbraio 2026, n. 325, quanto al d.lgs. n. 36/2023.

([28]) G. PROIA, *op. cit.*

e all'iniziativa dei lavoratori in sede giudiziale. Ne deriva un diverso grado di effettività della disciplina a seconda che l'impresa intenda o meno accedere a benefici pubblici: nel primo caso, il parametro del TEC potrà essere oggetto di una verifica amministrativa in funzione dell'accesso al beneficio; nel secondo, la sua osservanza non sembra accompagnata da un analogo procedimento amministrativo preventivo. In assenza di adeguati controlli e di un'effettiva capacità di attivazione degli strumenti di tutela, il rischio è dunque che il potenziale rafforzamento della tutela sul piano normativo non trovi una corrispondente realizzazione nella realtà dei rapporti di lavoro, replicando quanto già accade in relazione a svariati profili dello statuto protettivo del lavoratore subordinato.

6. I rischi sottesi al salario giusto

Una riflessione ulteriore, di carattere più generale, riguarda gli effetti sistemici che la nuova disciplina potrebbe produrre sul pluralismo contrattuale e sul ruolo dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. L'obiettivo dichiarato dell'intervento normativo sembra essere quello di rafforzare la funzione ordinatrice della contrattazione collettiva qualificata, contrastando fenomeni di *dumping* salariale attraverso l'individuazione di un TEC ancorato ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Tuttavia, proprio la tecnica normativa prescelta potrebbe determinare un'eterogenesi dei fini, ossia conseguenze non del tutto coincidenti – o forse opposte – con tale finalità.

La scelta – obbligata, salva l'attuazione dell'articolo 39 Cost. – di non attribuire efficacia generale al contratto collettivo leader, ma di assumere il TEC da esso previsto quale parametro esterno di adeguatezza salariale, produce una dissociazione tra la funzione economica del contratto collettivo e la sua capacità di imporsi quale modello complessivo di regolazione dei rapporti di lavoro.

Il contratto leader acquista una rilevanza generale sotto il profilo retributivo, ma non necessariamente sotto il profilo normativo. Si intende dire che il legislatore "generalizza" il parametro economico del contratto collettivo leader ma non il contratto collettivo nella sua interezza (magari estendendosi sino all'intera parte normativa, non a quella obbligatoria). Tale soluzione consente di evitare un'evidente tensione con l'articolo 39 Cost., ma potrebbe determinare un effetto paradossale. Il contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative rischia di trasformarsi da modello regolativo complessivo del settore in un mero parametro salariale di riferimento. Esso continua a svolgere una funzione essenziale nella determinazione del livello economico complessivo (e non più minimo), ma perde parte della propria capacità attrattiva quale disciplina complessiva del rapporto di lavoro.

La conseguenza potrebbe essere quella di uno spostamento del terreno competitivo tra contratti collettivi. Se infatti il TEC non può più essere utilizzato come principale elemento di differenziazione tra contratti leader e contratti stipulati da organizzazioni prive di rappresentatività, la competizione potrebbe progressivamente trasferirsi sul versante normativo. I contratti collettivi non leader (e magari anche quelli c.d. pirata) potrebbero continuare a trovare applicazione – e magari maggior diffusione ([29]) – proprio perché, pur dovendo garantire un TEC non inferiore a quello del contratto leader, manterrebbero una disciplina differenziata sotto altri profili, quelli normativi, potenzialmente più favorevole alle esigenze organizzative dell'impresa.

Sul punto, è opportuno ricordare che il decreto-legge n. 62/2026 non sembra introdurre una cesura (anzi!) rispetto all'assetto già delineato dal decreto legislativo n. 81/2015 e, in particolare, al rinvio ai sindacati comparativamente più rappresentativi *ex* articolo 51, nella funzione regolativa di numerosi istituti del lavoro flessibile, selezionando tali contratti quali fonti abilitate ad integrare la disciplina legislativa ([30]). Il decreto del 2026 si colloca nella medesima traiettoria, ma compie un passo ulteriore, generalizzando non anche la funzione normativa del contratto collettivo, bensì solo la sua funzione economica, attraverso l'assunzione del TEC quale parametro legale del salario giusto. Si assiste così ad un'evoluzione della funzione assegnata ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Se l'articolo 51, decreto legislativo n. 81/2015, li seleziona quali fonti abilitate ad integrare la disciplina legale di specifici istituti, l'articolo 7, decreto-legge n. 62/2026, attribuisce agli stessi contratti una diversa funzione: non quella di regolare direttamente il rapporto di lavoro, bensì quella di fornire il parametro legale della retribuzione costituzionalmente adeguata. La centralità della contrattazione collettiva qualificata, dunque, non viene meno, ma si articola su due piani distinti: regolativo nei casi previsti dall'articolo 51, parametrico sul terreno della tutela salariale.

Proprio questa asimmetria merita attenzione. Mentre la disciplina normativa continua a operare, salvo i casi previsti dalla legge (decreto legislativo n.

([29]) Consolidando il noto fenomeno delle c.d. "migrazioni contrattuali". In giurisprudenza, recentemente, si vedano Trib. Trani 15 settembre 2025; Trib. Trani 10 marzo 2026; Trib. Campobasso 15 luglio 2025.

([30]) Per una ricostruzione della normativa citata, *ex plurimis*, P. PASSALACQUA, *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art. 51 d.lgs. 81 del 2015*, in DLM, 2016, n. 2, p. 275 ss.; L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 284; P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *DRI*, 2016, n. 2, p. 367 ss. In una prospettiva più ampia, quanto alle dinamiche tra la disposizione e il sistema contrattuale, cfr. P. TOSI, *Concorrenza, Lavoro, Diritti (aspetti collettivo-sindacali)*, in *ADL*, 2017, n. 6, I, p. 1337 ss.

81/2015), secondo le ordinarie regole della libertà sindacale e dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo, il trattamento economico complessivo del contratto leader diviene parametro generale di adeguatezza retributiva. Ne deriva una possibile dissociazione tra la generalizzazione del risultato economico della contrattazione collettiva e la persistente pluralità delle discipline normative.
Ciò non significa che venga meno il ruolo ordinatore dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni leader, appunto rafforzato dall'articolo 51 citato. Permangono, tuttavia, ampi spazi di disciplina del rapporto di lavoro non riservati dalla legge ai contratti collettivi leader (classificazione del personale, orario di lavoro, permessi, comporto, ecc.). La competizione tra modelli contrattuali potrebbe così progressivamente spostarsi dal terreno della riduzione del costo del lavoro mediante salari inferiori a quello della diversa regolazione degli istituti normativi non riservati dalla legge alla contrattazione collettiva "qualificata".
Tale effetto potrebbe risultare ulteriormente accentuato dalla stessa struttura del TEC. Qualora i contratti collettivi stipulati da organizzazioni non comparativamente rappresentative riuscissero a conseguire un TEC formalmente equivalente a quello del contratto leader, anche attraverso una diversa composizione delle sue componenti economiche (ad esempio mediante un più ampio ricorso al welfare contrattuale), essi si presenterebbero come conformi al parametro legale del salario giusto. Ne deriverebbe una forma di legittimazione indiretta sul piano delle relazioni industriali: il contratto non sarebbe più immediatamente percepito come espressione di *dumping* salariale, ma come uno strumento negoziale idoneo a garantire il medesimo standard economico richiesto dall'ordinamento. Proprio tale legittimazione potrebbe rafforzarne la capacità competitiva sul versante regolativo, consentendo alle organizzazioni stipulanti di valorizzare le differenze nella disciplina degli istituti normativi non riservati dalla legge al contratto collettivo leader.
Si determinerebbe, quindi, una situazione paradossale: il contratto collettivo delle organizzazioni comparativamente più rappresentative diverrebbe il parametro obbligatorio per garantire il salario giusto, sulla scia della normativa in materia di imponibile contributivo di cui all'articolo 1, comma 1, decreto-legge n. 338/1989, ma non necessariamente il contratto maggiormente conveniente per le imprese sotto il profilo della gestione del rapporto di lavoro.
La questione assume particolare rilievo perché evidenzia un possibile limite strutturale dell'intervento legislativo: il contrasto al *dumping* contrattuale non dipende esclusivamente dall'individuazione di un livello retributivo "giusto" (pur sempre

necessario), ma anche dalla capacità del sistema di relazioni industriali di selezionare i soggetti negoziali maggiormente rappresentativi cui affidare la regolazione complessiva del rapporto di lavoro ([31]).
In questa prospettiva, il decreto-legge n. 62/2026 potrebbe essere letto come un intervento che rafforza la tutela salariale, ma che lascia irrisolto (anzi, forse indebolisce; si veda l'articolo 10) il problema centrale del nostro sistema di relazioni industriali: non soltanto quale sia il salario giusto, ma quale sia il contratto collettivo cui riconoscere la funzione di governare il mercato del lavoro.

([31]) Principio ribadito anche nel documento sindacale *Proposte per un accordo quadro in materia di assetti contrattuali e di rappresentanza*, cit. Sul punto, si vedano anche le considerazioni di M. BARBIERI, *op. cit.*, quanto alla definizione dei perimetri contrattuali, valorizzata dal decreto soprattutto sul versante datoriale.

La misurazione della retribuzione contemporanea: dal trattamento economico complessivo al coefficiente di effettività retributiva (art. 7)

di Aldo Bindo

Abstract – Il contributo esamina la nozione di trattamento economico complessivo (TEC) alla luce della sua progressiva rilevanza nell'ordinamento e nella contrattazione collettiva. L'analisi si concentra sulle difficoltà di misurazione delle componenti non monetarie della retribuzione, quali welfare, bilateralità, previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa, distinguendo tra costo contrattuale e valore economico delle prestazioni. Muovendo da tale distinzione, il lavoro propone alcune considerazioni metodologiche sulla possibilità di rendere comparabili discipline collettive caratterizzate da differenti strutture retributive e di tutela.

Abstract – This article examines the notion of total economic treatment (*trattamento economico complessivo* – TEC) in light of its growing relevance in legislation and collective bargaining. It focuses on the difficulties involved in measuring non-monetary components of remuneration, including contractual welfare, bilateral schemes, supplementary pensions and healthcare, distinguishing contractual cost from the economic value of benefits. Against this background, the article develops some methodological considerations on the possibility of comparing collective agreements characterized by different remuneration and protection structures.

Sommario: 1. Il "salario giusto" del 2026 e la questione della misurazione. – 2. La genesi del TEC: dal Patto della fabbrica alla legificazione. – 3. La valorizzazione oggettiva delle prestazioni. – 4. TEC e comparazione tra contratti collettivi. – 5. Quando il costo non coincide con il valore: utilità attesa e valore economico delle prestazioni. – 6. Il CER. – 7. La verifica empirica: il TEC comparato tra CCNL Terziario Confcommercio e CCNL Terziario Federterziario. – 8. Che cosa dimostra davvero il CER. – 9. Condizioni di utilizzabilità e prospettive. – 10. Conclusioni. – 11. Gli strumenti scientifici e matematici.

1. Il "salario giusto" del 2026 e la questione della misurazione

Con il decreto-legge n. 62/2026, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2026, il legislatore ha scelto di non introdurre una soglia legale rigida di salario minimo, ma di ancorare il principio del "salario giusto" alla contrattazione collettiva qualificata. Il percorso che dalla direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022 – la cui trasposizione era prevista entro il 15 novembre 2024 – conduce al decreto del 2026 trova il proprio passaggio decisivo nell'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026, rubricato *Salario giusto e incentivi*.

Il comma 1 dell'articolo 7 stabilisce che la contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 Cost., lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo (TEC) adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Il comma 2 individua come riferimento il TEC definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro. Il comma 3 stabilisce che il TEC previsto dai contratti collettivi diversi da quelli stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative non può essere inferiore a quello individuato dal contratto collettivo nazionale di riferimento secondo i medesimi criteri.

Il comma 4-*bis* definisce il TEC rilevante ai sensi del comma 2 come costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori. Il comma 5 del medesimo articolo subordina l'accesso ai benefici previsti dal decreto alla corresponsione di un trattamento economico individuale non inferiore al TEC determinato ai sensi dell'articolo.

La scelta ha una portata teorica immediata: nel perimetro definito dall'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026, il parametro rilevante non è costituito dal solo minimo tabellare, ma dal TEC definito secondo i criteri stabiliti dalla disposizione. Come emerge dalla definizione del comma 4-*bis*, il TEC comprende anche le prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e gli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico. Sono proprio queste componenti non monetarie – previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, bilateralità, welfare contrattuale – a porre il problema della valorizzazione: che cosa significa misurare il TEC? Quali componenti lo compongono e

come vanno valorizzate? E, una volta misurato il contenuto economico della tutela, siamo in grado di misurarne anche il valore per il lavoratore?
La legge non stabilisce tuttavia una formula attuariale per convertire in denaro le prestazioni di welfare, né stabilisce che il loro valore debba coincidere con l'utilità individualmente fruita o con il costo datoriale. Il presente contributo propone quindi un criterio di valorizzazione oggettiva quale ipotesi metodologica, da distinguere dalla definizione normativa del TEC.

2. La genesi del TEC: dal Patto della fabbrica alla legificazione

Il TEC è categoria di origine negoziale. L'accordo interconfederale 9 marzo 2018, il "Patto della fabbrica", sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, formalizza la distinzione tra trattamento economico minimo (TEM) – il nucleo essenziale della tutela retributiva, i minimi tabellari – e TEC, destinato a rappresentare l'insieme dei valori economici derivanti dalla disciplina collettiva, comprensivo delle componenti retributive dirette e delle tutele indirette e mutualistiche: previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, bilateralità, welfare contrattuale e formazione continua.
La nozione, tuttavia, non appartiene soltanto al linguaggio delle parti sociali. Essa ricorre nel diritto positivo già nella legge n. 142/2001, articolo 3, comma 1, che riconosce al socio lavoratore di cooperativa il diritto a un TEC proporzionato e comunque non inferiore ai minimi della contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine. La Corte costituzionale, con la sentenza 26 marzo 2015, n. 51, ha chiarito che la norma non attribuisce ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative efficacia erga omnes, ma richiama i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti quale parametro esterno di commisurazione per il giudice nella definizione della proporzionalità e della sufficienza della retribuzione, con finalità di contrasto alle forme di competizione salariale al ribasso. La pronuncia deve essere riferita al particolare contesto normativo del socio lavoratore di cooperativa e distinta dalla disciplina generale introdotta dall'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026.
A questa duplice radice – negoziale e legislativa – si aggiunge nel 2026 una disciplina legislativa generale del TEC, operante nel perimetro definito dall'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026. La nuova disciplina non attribuisce efficacia erga omnes ai contratti collettivi, ma utilizza il TEC dei contratti collettivi qualificati come parametro per la determinazione del salario giusto e come condizione di accesso ai benefici previsti dal decreto.
Il TEC adempie così a una triplice funzione: rappresenta la reale consistenza economica della contrattazione contemporanea; offre un parametro di compa-

razione tra discipline collettive; assume rilevanza crescente nel dibattito su rappresentatività, dumping contrattuale e conformità all'articolo 36 Cost. La sua affermazione riflette un mutamento sostanziale della nozione di retribuzione: non più esclusivamente corrispettivo monetario immediato, ma sistema integrato di protezione economica e sociale.

3. La valorizzazione oggettiva delle prestazioni

Se il TEC deve rappresentare il valore economico complessivo della disciplina collettiva, occorre un criterio per attribuire valore alle sue componenti. Il problema è semplice per la retribuzione monetaria diretta, già espressa in termini monetari; diventa complesso per previdenza complementare, sanità integrativa, bilateralità e welfare, che producono effetti economici senza assumere la forma di trasferimenti monetari immediati.
Due sono i criteri teorici possibili. Il primo valorizza le prestazioni secondo l'utilità individualmente fruita dal singolo lavoratore; il secondo il costo contrattualmente sostenuto dall'impresa. Il criterio soggettivo presenta criticità decisive: il valore della medesima copertura sanitaria sarebbe massimo per chi la utilizza intensamente e nullo per chi non la utilizza; il valore del medesimo contratto varierebbe da lavoratore a lavoratore e nel tempo per il medesimo soggetto; la funzione comparativa del TEC verrebbe radicalmente compromessa, non confrontandosi più contratti collettivi ma esperienze individuali.
Il criterio della valorizzazione oggettiva – inteso come valorizzazione della prestazione secondo l'onere economico contrattualmente sostenuto dall'impresa – è una proposta metodologica coerente con la funzione comparativa del TEC, ma non è imposto dall'articolo 7, comma 4-*bis*. Esso presenta tre vantaggi: il costo datoriale può essere una grandezza certa e verificabile, quando gli importi delle contribuzioni a fondi sanitari, fondi pensione ed enti bilaterali siano determinati dal contratto; garantisce uniformità tra i lavoratori della medesima categoria; preserva la comparabilità tra sistemi contrattuali. La prestazione entra così nella misurazione convenzionale del TEC non perché produca identiche utilità individuali, ma perché costituisce una componente economicamente valutabile della regolazione collettiva.
La distinzione deve essere mantenuta: il TEC normativo rappresenta il contenuto economico definito dal contratto collettivo; la valorizzazione oggettiva è il criterio proposto per rendere comparabili alcune voci non monetarie; il coefficiente di effettività retributiva (CER) è una proposta distinta, volta a stimare il valore economico atteso delle prestazioni.

4. TEC e comparazione tra contratti collettivi

Il tema della comparazione tra discipline collettive è reso attuale dal pluralismo contrattuale e dal fenomeno del dumping. La proliferazione di contratti collettivi nazionali stipulati da organizzazioni di discutibile rappresentatività consente al datore di scegliere, a parità di mansioni, il contratto economicamente più conveniente: la giurisprudenza di merito ha ricondotto a questo fenomeno il richiamo al trattamento previsto dal contratto delle organizzazioni comparativamente più rappresentative come parametro esterno per la verifica della soglia minima di sufficienza *ex* articolo 36 Cost. Limitare il confronto ai minimi tabellari rischia di fornire una rappresentazione incompleta: due contratti possono presentare livelli salariali analoghi e differire sensibilmente su previdenza complementare, sanità integrativa, bilateralità e welfare. Il TEC, valorizzato secondo il criterio oggettivo, consente di confrontare l'intera struttura economica della disciplina collettiva.

Il quadro normativo offre oggi punti di riferimento espliciti. Nell'ambito dei contratti pubblici, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 36/2023 disciplina l'individuazione del contratto collettivo applicabile al personale impiegato negli appalti e nelle concessioni. L'operatore economico può indicare un diverso contratto collettivo, ma deve garantire tutele economiche e normative equivalenti secondo i parametri dell'Allegato I.01.

La verifica di equivalenza economica prevista dall'articolo 4 dell'Allegato I.01, nell'ambito degli appalti pubblici, riguarda le componenti fisse della retribuzione globale annua, tra cui la retribuzione tabellare annuale, l'indennità di contingenza, l'EDR, le mensilità aggiuntive e le ulteriori indennità previste. La verifica normativa considera, tra gli altri elementi, il lavoro supplementare e straordinario, il lavoro a tempo parziale, le festività soppresse, il periodo di prova, il preavviso, il comporto, la malattia e l'infortunio, la maternità, i permessi retribuiti, la bilateralità, gli obblighi contributivi, la previdenza integrativa e la sanità integrativa.

Il confronto proposto nel presente contributo costituisce un esercizio economico più ampio rispetto alla verifica normativa di equivalenza prevista dal codice dei contratti pubblici. La somma di welfare, formazione e valorizzazione convenzionale del tempo retribuito non coincide automaticamente con la verifica di equivalenza dell'Allegato I.01, che deve essere svolta secondo le componenti economiche e i parametri normativi indicati dalla disposizione.

La giurisprudenza amministrativa ha precisato che l'equivalenza deve essere valutata come confronto tra sistemi contrattuali collettivi, non come verifica del trattamento di fatto garantito sul piano individuale: correttivi retributivi individuali come il superminimo non possono colmare le differenze tra contratti collettivi nazionali, perché l'articolo 11 del decreto legislativo n. 36/2023 svolge, nel

perimetro dei contratti pubblici, una funzione pubblicistica di tutela delle condizioni di lavoro e di contrasto al dumping contrattuale. La verifica di equivalenza, inoltre, non può essere elusa invocando la rappresentatività delle organizzazioni firmatarie quando i contratti appartengano a "famiglie contrattuali" diverse.
Sul versante della retribuzione proporzionata e sufficiente, la giurisprudenza di legittimità ha riaffermato che i minimi della contrattazione collettiva godono di una presunzione relativa di conformità all'articolo 36 Cost., superabile anche d'ufficio con prova contraria; il giudice può discostarsene motivatamente, servendosi di parametri alternativi o integrativi – trattamenti di settori affini o mansioni analoghe, indicatori economici e statistici nazionali ed europei, soglia di povertà Istat come limite minimo non esaustivo – operando il confronto sulla retribuzione complessiva effettivamente disponibile per il lavoratore. In questa prospettiva, la verifica di conformità costituzionale si riferisce al TEC, come da costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità ([1]).

5. Quando il costo non coincide con il valore: utilità attesa e valore economico delle prestazioni

Il criterio della valorizzazione oggettiva risolve il problema della comparazione contrattuale, ma non quello dell'effettività economica delle tutele. Due fondi sanitari possono presentare identico costo contributivo e offrire coperture profondamente diverse; la contribuzione alla previdenza complementare è grandezza certa, ma il beneficio finale dipende da durata della partecipazione, rendimenti, costi di gestione, età dell'iscritto. La misura del costo non coincide necessariamente con la misura del valore: è la tesi centrale di questo contributo.
Nel modello salariale tradizionale esiste una sostanziale coincidenza tra costo sostenuto dal datore e beneficio ottenuto dal lavoratore: l'impresa eroga una somma, il lavoratore riceve quella somma. Le prestazioni mutualistiche, differite ed eventuali rompono questa coincidenza: il costo è certo e immediato, l'utilità è attesa, probabilistica e temporalmente distribuita. La teoria dell'utilità attesa offre la chiave: il valore di una copertura non coincide con la somma dei rimborsi percepiti dal singolo, ma risiede nella capacità del fondo di attivare un efficace meccanismo di *risk-pooling*, di mutualizzazione del rischio.
La mutualizzazione del rischio è il meccanismo per cui un gruppo di soggetti mette in comune le risorse per assorbire l'impatto di eventi futuri incerti e potenzialmente gravosi, invece di lasciare che ciascuno se ne faccia carico da solo. Il costo per il datore di lavoro è certo e uniforme; il beneficio per il lavoratore è eventuale e variabile: chi accede alle prestazioni riceve benefici che superano la

([1]) Cass. 9 marzo 2005, n. 5139.

propria quota, chi non vi accede non recupera nulla in termini monetari ma ottiene la protezione, cioè la certezza di non dover affrontare da solo una spesa imprevedibile. È questa funzione protettiva, indipendente dall'utilizzo individuale, a costituire il valore della tutela mutualistica. La valutazione richiede strumenti che il diritto del lavoro tradizionalmente non usa: la stima probabilistica, la matematica finanziaria, l'equivalenza patrimoniale (per la formalizzazione di questi strumenti, si veda *infra*, § 11).

La previdenza complementare è il caso paradigmatico: l'adesione alle forme pensionistiche complementari resta libera e volontaria in termini generali. Per i lavoratori dipendenti del settore privato di prima assunzione opera tuttavia un meccanismo di adesione automatica, salva la facoltà di rinuncia entro sessanta giorni. La misura e le modalità della contribuzione a carico del datore e del lavoratore sono fissate dai contratti collettivi, e la quota di TFR destinata al fondo conserva natura retributiva fino all'effettivo versamento, assumendo natura previdenziale solo all'attuazione del vincolo di destinazione. I versamenti datoriali alle forme pensionistiche complementari hanno del resto natura previdenziale e non retributiva: non concorrono alla base di calcolo del TFR e non sono assoggettati alla contribuzione obbligatoria, ma al solo contributo di solidarietà. Il costo per l'impresa è certo; il valore per il lavoratore dipende dal montante accumulato, dalla conversione in rendita e dalla longevità.

Il quadro normativo della previdenza complementare è in movimento: la legge n. 199/2025 ha introdotto, con decorrenza 1° luglio 2026, l'adesione automatica per i lavoratori di prima assunzione, con facoltà di rinuncia entro sessanta giorni, e ha innalzato a 5.300 euro il limite di deducibilità dei contributi (articolo 10 TUIR, coordinato con l'articolo 8 del decreto legislativo n. 252/2005). Ciò non muta la natura della tutela – una posizione previdenziale il cui valore finale è funzione dell'accumulo, dei rendimenti e delle modalità di erogazione – ma ne accresce la diffusione e, con essa, la rilevanza della sua corretta valorizzazione nel TEC.

6. Il CER

Da questa distinzione prende forma l'ipotesi metodologica del CER. Occorre una precisazione preliminare, ribadita per evitare equivoci: il CER non è un indice normativo, non è un criterio giuridicamente vincolante, non è un metodo validato dalla dottrina, non è un parametro utilizzabile in sede giudiziaria, non è uno strumento sostitutivo del TEC. È un'ipotesi di ricerca: il tentativo di costruire una misura capace di rappresentare il rapporto tra il valore contrattuale della prestazione e il suo valore economico atteso (VEA).

In forma sintetica, il coefficiente è il quoziente tra VEA della tutela e costo datoriale:

CER = VEA della tutela ÷ costo datoriale (TEC)

Il CER non può essere utilizzato per determinare la retribuzione minima costituzionalmente adeguata, per sostituire il giudizio *ex* articolo 36 Cost. o per dimostrare automaticamente l'equivalenza delle tutele prevista dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 36/2023.
Il calcolo si articola in tre passaggi – somma del VEA, quoziente con il costo datoriale, arrotondamento – illustrati *infra*, § 11, con l'esempio del fondo sanitario. Il *risk-pooling* produce un effetto moltiplicatore della protezione.
Le variabili teoricamente rilevanti per la costruzione del coefficiente sono: la probabilità di utilizzo, l'intensità della protezione, la dimensione temporale, la riduzione del rischio economico e l'accessibilità effettiva della tutela. Il premio di avversione al rischio non costituisce tuttavia una componente automaticamente sommabile al valore atteso monetario: per includerlo nel CER occorre specificare una funzione di utilità, una popolazione di riferimento e un metodo di stima. I limiti dell'ipotesi sono evidenti: molte variabili sono difficilmente osservabili; la misurazione dell'utilità economica presenta margini di discrezionalità; un indicatore sintetico rischia di appiattire la complessità delle coperture.
Il punto teorico essenziale è la complementarità: TEC e CER non sono categorie alternative. Il TEC, nei limiti definiti dall'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026 e dal contratto collettivo di riferimento, rappresenta il contenuto economico convenzionale della disciplina collettiva e può essere utilizzato nella comparazione contrattuale e nelle verifiche previste dalla legge. Il CER, ove sviluppato, sarebbe destinato a rappresentare il grado di effettività economica attesa di determinate prestazioni. Il primo appartiene al terreno della qualificazione e della comparazione contrattuale, il secondo al terreno della valutazione economica e attuariale.

7. La verifica empirica: il TEC comparato tra CCNL Terziario Confcommercio e CCNL Terziario Federterziario

L'impianto teorico è stato sottoposto a verifica empirica comparando il CCNL Terziario, distribuzione e servizi (Confcommercio) e il CCNL Terziario (Federterziario), operanti nel medesimo comparto produttivo con corrispondenza dei livelli professionali e delle declaratorie. Le tabelle retributive di riferimento sono quelle Confcommercio vigenti dal 1° novembre 2025 al 31 ottobre 2026 e quelle

Federterziario vigenti dal 29 dicembre 2025 al 30 giugno 2026 (per i dati numerici completi, si veda *infra*, § 11).
La retribuzione diretta. La retribuzione annua lorda contrattuale (14 mensilità) evidenzia una sostanziale equivalenza per i livelli I-VII (differenze tra lo 0,09% e lo 0,29%), con uno scostamento significativo solo per i Quadri (+9,57% nel Federterziario). La comparazione limitata ai minimi tabellari condurrebbe a ritenere le discipline sostanzialmente equivalenti: è precisamente questo esito a dimostrare l'utilità della nozione di TEC. In ogni caso, i minimi di entrambi i contratti godono della presunzione relativa di conformità all'articolo 36 Cost. ([2]), non risultando elementi che la facciano superare.
Ferie e permessi retribuiti. La monetizzazione del maggior monte ore retribuite evidenzia un vantaggio sistematico del CCNL Confcommercio per tutti i livelli, in entrambe le ipotesi di calcolo adottate (ipotesi prudenziale di 291 ore annue; ipotesi massima di 293 ore), valorizzate al costo orario. Il dato conferma che istituti tradizionalmente qualificati come normativi possono essere tradotti in valori economicamente apprezzabili e concorrono alla determinazione del TEC. Né l'irrinunciabilità delle ferie – sancita dall'articolo 36, terzo comma, Cost. – osta alla valorizzazione: essa vieta la sostituzione del riposo con il denaro nel corso del rapporto, ma non impedisce che, in un'operazione di misurazione del TEC, il valore delle giornate di ferie retribuite sia computato come componente del costo contrattuale.
Welfare e bilateralità. Il costo annuo a carico dell'impresa è sistematicamente superiore nel Federterziario per i livelli I-VII (da +289 a +288 euro annui), mentre per i Quadri i due sistemi risultano quasi allineati, atteso che al maggior peso dell'ente bilaterale e dell'assistenza contrattuale si contrappongono, nel Confcommercio, le contribuzioni per la sanità e la formazione dei Quadri. La sanzione dell'inadempimento contributivo trova nella prassi quantificazione in importi monetari fissi (gli EDR sostitutivi), che nel confronto variano da 128 a 227 volte la quota ordinaria: la mancata adesione agli enti è economicamente non conveniente, e i contributi a fondi ed enti costituiscono una componente del TEC negoziato.
Il TEC comparato. Applicando il criterio della valorizzazione oggettiva (TEC = retribuzione annua lorda + welfare a carico dell'azienda + valorizzazione del maggior monte ore retribuito), per i livelli I-VII il TEC complessivo risulta superiore nel Confcommercio in entrambe le ipotesi (margini tra 230 e 255 euro annui nell'ipotesi prudenziale; tra 220 e 210 euro nell'ipotesi massima); per i Quadri il risultato si inverte, prevalendo il Federterziario per effetto del divario tabellare. La comparazione fondata sul TEC evidenzia differenze che non emergono dall'osservazione della sola retribuzione diretta, confermando la funzione

([2]) Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769.

sistematica della categoria. Il raffronto costituisce un esercizio economico ulteriore rispetto ai criteri di equivalenza economica dell'articolo 4 dell'Allegato I.01 al decreto legislativo n. 36/2023.

8. Che cosa dimostra davvero il CER

Questa sezione è il punto di arrivo dell'intero percorso argomentativo, quello che chiarisce il senso del passaggio dal TEC al CER.
Primo risultato: con le ipotesi assunte, il welfare Confcommercio presenta un indice di effettività attesa più elevato per tutti i livelli.
Le ragioni sono tre: la componente formativa Quadrifor, a valore atteso superiore al costo, nei Quadri; i costi bilaterali più contenuti (0,10% contro 1,09% + 0,60%); e, per i Quadri, il controbilanciamento di QuAS e Quadrifor rispetto al solo Previlavoro.
Il Federterziario concentra invece costi maggiori in prestazioni mutualistiche e bilaterali il cui valore atteso dipende criticamente dalle probabilità di utilizzo.
Secondo risultato: ciò non significa che il sistema Federterziario sia "meno tutelante". Le probabilità sono assunte, i servizi bilaterali sono erogati in forma e la loro qualità non è misurabile con questo indicatore. Il dato dimostra esattamente la tesi metodologica dell'intero lavoro: il CER è una misura dell'effettività economica attesa, non del valore contrattuale, ed è estremamente sensibile alle ipotesi.
Terzo risultato: il CER non può sostituire il TEC nelle finalità normative. Il CER non misura quanto il contratto vale in senso giuridico e non consente di determinare automaticamente il valore reale della tutela per ogni lavoratore. Misura, nell'esempio, il rapporto tra un VEA costruito secondo determinate ipotesi e il costo della tutela. È quindi uno strumento sperimentale di analisi dell'effettività economica attesa, sensibile alle ipotesi statistiche e attuariali utilizzate, e non uno strumento che impedisca di per sé a un contratto di attribuire rilevanza a voci nominali prive di utilità effettiva.
Il significato complessivo. L'applicazione svolta – con ipotesi dichiarate e verificabili – costituisce il primo banco di prova dell'ipotesi CER e l'invito a svilupparne le basi tecniche a partire dai dati reali dei fondi e degli enti bilaterali. Il passaggio dal TEC al CER non abbandona la prima categoria: ne affianca la misurazione convenzionale con una stima sperimentale del VEA delle prestazioni.

9. Condizioni di utilizzabilità e prospettive

Il CER non è uno strumento normativo, ma un modello sperimentale che potrebbe consentire di affiancare alla misurazione del costo contrattuale una stima del VEA di alcune prestazioni non monetarie. In un sistema in cui la contrattazione collettiva sposta una parte crescente del trattamento verso tutele non monetarie, la verifica di conformità all'articolo 36 Cost. e la comparazione tra contratti concorrenti non possono prescindere dalla domanda che il CER pone: quanto vale, per il lavoratore, ciò che il contratto gli attribuisce?
Le condizioni di utilizzabilità sono chiare: 1) la validazione scientifica e istituzionale delle basi di calcolo; 2) la trasparenza dei dati di utilizzo dei fondi e degli enti bilaterali; 3) la revisione periodica delle ipotesi e l'aggiornamento alle basi demografiche vigenti; 4) la netta esclusione di un uso del CER per ridurre le tutele. In assenza di tali condizioni, il CER resta un'ipotesi di ricerca.

10. Conclusioni

La legge n. 112/2026, di conversione del decreto-legge n. 62/2026, ha introdotto una disciplina legislativa del TEC. L'articolo 7 assume il TEC dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative quale parametro per la determinazione del salario giusto e subordina l'accesso ai benefici previsti dal decreto alla corresponsione di un trattamento economico individuale non inferiore al TEC determinato secondo i criteri dell'articolo. Gli articoli 8 e 9 affiancano a tale disciplina un sistema di monitoraggio, raccolta dei dati, elaborazione di indicatori e aggiornamento dell'archivio nazionale dei contratti collettivi. L'articolo 9 attribuisce al Cnel il compito di estrarre dai contratti collettivi depositati il TEC in essi contenuto.
Il presente contributo ha inteso mostrare che: 1) il TEC è una categoria giuridico-economica con radice negoziale (Patto della fabbrica), legislativa (legge n. 142/2001) e costituzionale (sentenza della Corte costituzionale n. 51/2015, citata), oggi disciplinata dall'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026; 2) la valorizzazione oggettiva delle prestazioni – fondata sul costo contrattualmente sostenuto dall'impresa – è una proposta metodologica coerente con la funzione comparativa del TEC, ma non è un criterio direttamente imposto dall'articolo 7, comma 4-*bis*; 2) misurare il costo della tutela non equivale a misurarne il valore: prestazioni differite, eventuali e mutualistiche richiedono categorie nuove – utilità attesa, stima probabilistica, attualizzazione, equivalenza patrimoniale – che il diritto del lavoro deve fare proprie senza snaturarsi; 4) il CER, come ipotesi metodologica e programma di ricerca interdisciplinare, rappresenta il tentativo di colmare questo vuoto, restando categorie complementari e non alternative.

Se per oltre un secolo la riflessione giuslavoristica ha concentrato l'attenzione sulla garanzia formale e quantitativa della retribuzione, il contesto attuale impone una domanda diversa: prima ancora di stabilire quale sia la retribuzione costituzionalmente adeguata, occorre comprendere se si possiedano gli strumenti idonei a misurarla con accuratezza scientifica. Il TEC ha consentito alle relazioni industriali di compiere un passo decisivo nella rappresentazione del valore contrattuale della disciplina collettiva; la sua affermazione ha reso visibile che misurare il costo delle tutele non coincide con il misurarne il valore effettivo. È in questa distinzione che si colloca una delle nuove frontiere del diritto del lavoro contemporaneo.

11. Gli strumenti scientifici e matematici

Le sezioni che seguono raccolgono le spiegazioni scientifiche e i passaggi matematici richiamati nel corpo del testo.

A. Il repertorio della matematica finanziaria e attuariale

Se il TEC misura quanto il contratto costa, il CER misura quanto il contratto vale.
La matematica finanziaria consente di attribuire valore economico a prestazioni il cui beneficio dipende dal verificarsi di eventi futuri e incerti. Indicando con i il tasso di interesse per periodo, con n il numero di periodi, con C il capitale e con R la rata, le due operazioni di base sono la capitalizzazione e l'attualizzazione.
Capitalizzazione: $M = C(1 + i)^n$. Investendo 1.000 euro al 2% annuo per cinque anni si ottiene un montante di circa 1.104,08 euro.
Attualizzazione: $VA = C(1 + i)^{-n}$. Il valore attuale di 1.000 euro ricevuti tra cinque anni al 2% è circa 905,73 euro.
Rendita posticipata: $VA = R \cdot [1 - (1 + i)^{-n}] / i$. Al 2% per cinque anni il fattore è circa 4,7135; 1.000 euro annui per cinque anni valgono oggi circa 4.714 euro.
Rendita anticipata: $\ddot{a}_{n}(i) = (1 + i) \cdot a_{n}(i)$.
Rendita perpetua: $VA = R/i$, ove ricorrano le condizioni teoriche di applicazione.
Queste relazioni possono essere utilizzate per rappresentare prestazioni differite, ma il loro impiego richiede la dichiarazione del tasso, della periodicità, dell'orizzonte temporale e della base economica utilizzata.

B. Il VEA delle prestazioni contingenti

Per una prestazione contingente:

$VEA = \Sigma p_j \cdot B_j$
dove p_j è la probabilità dell'evento e B_j il beneficio economico corrispondente. Se il beneficio è differito, occorre introdurre il fattore di attualizzazione.
Esempio concreto, con dati fittizi: una copertura odontoiatrica utilizzata con probabilità annua del 10% e con beneficio medio di 200 euro presenta un valore atteso lordo di 20 euro annui. Il valore effettivo deve essere corretto per franchigie, massimali, scoperti, limiti di accesso e costi di gestione.

C. Il calcolo del CER passo per passo

Si riprende l'esempio del fondo sanitario finanziato con 100 euro annui. Il calcolo si articola in tre passaggi:
- rischio neutralizzato: 20 euro;
- premio di avversione al rischio: 30 euro;
- potere contrattuale collettivo: 50 euro;
- VEA ipotetico: 100 euro;
- costo datoriale: 100 euro;
- CER: 100/100 = 1.

Le componenti di 30 e 50 euro sono ipotesi di lavoro e non grandezze oggettive ricavabili automaticamente dai dati del fondo. Non possono essere sommate al valore atteso senza una metodologia che eviti sovrapposizioni.

D. La previdenza complementare: dal montante alla rendita

La fase di accumulo può essere rappresentata dalla formula:
$M = \Sigma C_t(1 + i)^{n-t}$
La fase di erogazione dipende dal montante, dall'età, dalla tipologia di rendita, dalle basi demografiche e dalle condizioni applicate dal fondo o dall'impresa assicurativa.
Esempio di lavoro: contributo complessivo annuo di 1.000 euro per 25 anni e rendimento netto medio ipotetico del 2%. Il fattore di capitalizzazione è circa 32,03 e il montante circa 32.030 euro. Con un coefficiente di conversione ipotizzato del 5%, la rendita annua sarebbe circa 1.601,50 euro. Il coefficiente del 5% è un'ipotesi di lavoro e non un valore di mercato.

E. Sanità integrativa, bilateralità e formazione

Per i servizi bilaterali e l'assistenza contrattuale:
$VEA = \Sigma p_k \cdot V_k$

p_k indica la probabilità di fruizione del servizio k e V_k il suo valore economico di riferimento. La stima richiede dati reali sull'utilizzo, sui bilanci degli enti, sui costi di gestione e sul prezzo di mercato di servizi equivalenti.
Le ipotesi di lavoro utilizzate nel testo sono le seguenti.

Prestazione	**Ipotesi p**	**Ipotesi B/V**	**VEA**
Fondo EST	0,10	200 €	20 €/anno
QuAS	0,10	200 €	20 €/anno
Previlavoro Italia	0,10	200 €	20 €/anno
EBT/Ebintur	0,10	100 €	10 €/anno
Assistenza contrattuale W462	0,05	200 €	10 €/anno
Quadrifor	0,50	100 €	50 €/anno
Fon.Te. (previdenza)	-	i = 2%; orizzonte 30 anni; coefficiente 5,5%	solo in caso di adesione

Il rapporto VEA/costo è un rapporto ipotetico e non una misura certificata della qualità della prestazione.

F. Le tabelle della verifica empirica

Le tabelle comparative devono essere lette insieme alle fonti contrattuali e alle basi di calcolo utilizzate. Le percentuali, le ore, i costi di welfare e i valori CER riportati nel testo restano quelli dell'elaborazione originaria e saranno verificati nella successiva fase di revisione.

G. Sintesi delle formule

Formula	**Applicazione nel documento**
$M = C(1+i)^n$	Capitalizzazione
$VA = C(1+i)^{-n}$	Attualizzazione
$VA = R \cdot a_n$	Rendita posticipata
$VA = R/i$	Rendita perpetua, ove applicabile

Formula	**Applicazione nel documento**
$VEA = \Sigma\, p_j \cdot B_j$	Prestazioni contingenti
$VEA = \Sigma\, p_k \cdot V_k$	Servizi bilaterali e formazione
$M = \Sigma\, C_t(1+i)^{n-t}$	Montante dei versamenti periodici
$R = M/a(x)$	Conversione in rendita, secondo ipotesi attuariali
$CER = VEA/costo$	Rapporto economico sperimentale

H. Limiti e cautele metodologiche

Il CER non ha valenza normativa, non è criterio vincolante e non è utilizzabile in sede giudiziaria come parametro autonomo. I risultati dipendono dalle ipotesi relative a tasso di sconto, basi demografiche, probabilità di utilizzo, valori dei benefici, costi di mercato e costi di gestione.
Il tasso di sconto deve essere motivato; le basi demografiche devono essere aggiornate; le probabilità di utilizzo devono tenere conto, quando i dati lo consentano, di età, genere, territorio e composizione familiare; la qualità dei servizi deve essere separata dal loro costo contabile.
Il CER non può sostituire il TEC nelle finalità normative, il giudizio *ex* articolo 36 Cost. o la verifica dei parametri dell'articolo 4 dell'Allegato I.01 al decreto legislativo n. 36/2023. Può affiancare il TEC soltanto sul piano scientifico e conoscitivo.

Nota metodologica

I dati della comparazione tra i due contratti collettivi sono tratti dalle schede CCNL e dalle tabelle ufficiali indicate nell'elaborazione originaria. Le probabilità di utilizzo, i benefici medi e i valori di mercato impiegati nell'applicazione del CER sono ipotesi di lavoro dichiarate, da sostituire con le basi tecniche reali dei fondi e degli enti. I riferimenti giurisprudenziali e i dati numerici individuati come oggetto di una successiva revisione restano provvisori e saranno verificati nella fase seguente.

Lavoro e piattaforme digitali: una legge di transizione (artt. 11-*bis*, 12, 13, 14 e 15)

di Antonello Olivieri

Abstract – Il contributo analizza il capo III del d.l. n. 62/2026, convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2026. In primo luogo, viene esaminata la presunzione relativa di subordinazione algoritmica introdotta dall'art. 12 e il suo rapporto con l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, individuando i nodi interpretativi aperti dalla legge di conversione, con particolare riguardo alla sostituzione degli «indici» con i «fatti» nel testo del comma 3 e al suo allineamento all'art. 5, § 1 della direttiva (UE) 2024/2831. Vengono poi analizzati il sistema di vigilanza multilivello dell'art. 13, il diritto alla spiegazione intelligibile e al riesame umano dell'art. 14, nella versione circoscritta dalla conversione alle sole decisioni ad alto impatto, e le tutele dell'art. 15 in materia di identità digitale, Libro unico del lavoro e formazione. Il contributo si chiude con la *Magnifica Humanitas* di Papa Leone XIV come orizzonte di senso della l. n. 112/2026 e con un bilancio critico che ne segnala i progressi e le lacune, prima tra tutte l'assenza di strumenti di partecipazione sindacale nella fase progettuale dell'algoritmo.

Abstract – This article provides a systematic commentary on Chapter III of Decree-Law No. 62/2026, as converted with amendments by Act No. 112/2026. First, the article examines the rebuttable presumption of subordination introduced by Art. 12 and its relationship with Art. 2(1) of Legislative Decree No. 81/2015, identifying the interpretive questions left open by the conversion Act, particularly the replacement of "indices" with "facts" in Art. 12(3) and its alignment with Article 5(1) of Directive (EU) 2024/2831. The article then analyses the multi-level supervisory system of Art. 13, the right to an intelligible explanation and human review under Art. 14, as restricted by the conversion Act to high-impact decisions only, and the protections of Art. 15 on digital identity, the *Libro unico del lavoro* and training obligations. It concludes with a reading of Pope Leo XIV's *Magnifica Humanitas* as the horizon of meaning of the decree and a critical assessment of its achievements and shortcomings, foremost among which the absence of mechanisms for collective bargaining on algorithmic parameters at the design stage.

Sommario: 1. La questione digitale come nuova questione operaia? – 2. L'àmbito di applicazione. – 3. La presunzione di subordinazione algoritmica tra sistema interno e diritto europeo. – 4. Il nodo processuale: l'algoritmo dinanzi al giudice del lavoro. – 5. Trasparenza algoritmica, vigilanza multilivello e diritto alla spiega-zione intelligibile. – 6. Il rafforzamento delle tutele per i *riders* tra identità digitale, registro del lavoro e formazione. – 7. La *Magnifica Humanitas* di Leone XIV: la dottrina sociale della Chiesa dinanzi all'algoritmo. – 8. Considerazioni conclusive: una legge di transizione.

1. La questione digitale come nuova questione operaia?

La rivoluzione digitale, informatica e robotica incide ormai in profondità sulla vita quotidiana, sulle relazioni sociali e sulle forme di organizzazione del lavoro. Non si tratta soltanto di una crescita quantitativa degli strumenti disponibili. Mutano le modalità con cui i dati vengono raccolti, correlati, elaborati e impiegati per orientare, valutare e talvolta determinare decisioni che riguardano la persona del lavoratore. In molti contesti produttivi, il lavoro assume una dimensione insieme materiale e immateriale. Macchine e sistemi di intelligenza artificiale non si limitano a sostituire l'attività umana, ma ne accompagnano, plasmano e rimodulano l'esecuzione.

Ne risultano investite le categorie fondamentali del diritto del lavoro. La nozione di datore di lavoro, la distinzione tra autonomia e subordinazione, i poteri direttivo e di controllo, il tempo e il luogo della prestazione, il rapporto tra vita professionale e sfera privata, nonché le relazioni industriali. Il punto non è dunque soltanto governare nuove tecniche, ma comprendere come esse incidano sul modo di conoscere e di decidere. Quando l'esperienza lavorativa è integralmente tradotta in dati comportamentali osservabili, comparabili e sanzionabili, il rischio non è solo di controllo ma di sostituzione. La persona cessa di essere il soggetto del rapporto di lavoro per diventare, in un processo di *servification* ([1]), l'oggetto di un profilo algoritmico che la precede, la descrive e la giudica.

([1]) D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Cassino, 18-19 maggio 2017*, Giuffrè, 2018, p. 168.

Il diritto del lavoro, storicamente legato alla corporeità della prestazione, è oggi chiamato a confrontarsi con processi intangibili, invisibili, che tuttavia producono effetti *carnali* ([2]). Il problema riguarda, allora, la possibilità di guardare insieme il reale e il virtuale.
Ciò non autorizza né una lettura apocalittica, che veda nelle tecnologie soltanto nuove forme di alienazione, né una lettura salvifica, che le assuma come promessa automatica di libertà. La questione è piuttosto la conformità delle scelte regolative a esigenze di giustizia sociale, tanto più urgenti perché i tempi del diritto non coincidono con quelli dell'innovazione.
Il lavoro mediante piattaforma rende evidente tale tensione. Le soluzioni normative e giurisprudenziali maturate nei diversi ordinamenti sovranazionali mostrano una significativa eterogeneità ([3]). Tuttavia, convergono nel riconoscere che le *digital labour platforms* hanno messo sotto pressione gli strumenti tradizionali di qualificazione. La riconduzione dei *riders* nell'area della subordinazione o dell'etero-organizzazione costituisce un passaggio rilevante, ma non esaurisce la molteplicità delle prestazioni organizzate mediante piattaforme, tanto online quanto offline.
La gestione algoritmica accumula grandi quantità di dati, li trasforma in informazioni e li utilizza per distribuire incarichi, misurare prestazioni, attribuire reputazioni ([4]), decidere priorità e incidere sulle occasioni di lavoro. Da qui l'esigenza di standard comuni capaci di assicurare protezione sociale adeguata, trasparenza, responsabilità e controllo umano.
Orbene, il decreto Primo maggio (decreto-legge n. 62/2026), convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2026, porta con sé, nella scelta della data stessa della sua entrata in vigore, ben più di un atto normativo urgente. La questione digitale, con le sue gerarchie invisibili ([5]), i suoi lavoratori smaterializzati, i suoi poteri esercitati per il tramite di sequenze matematiche incomprensibili al comune mortale, è la questione operaia del terzo millennio.
Nel 1891 Leone XIII scrisse la *Rerum Novarum* guardando agli opifici della prima rivoluzione industriale, alle condizioni di vita degli operai delle fabbriche manchesteriane, al conflitto tra capitale e lavoro che rischiava di lacerare il tessuto

([2]) Il riferimento è alla *carnalità del diritto* più volte evocata da Paolo Grossi nei Suoi scritti. *Ex multis*, P. GROSSI, *Un diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 1996, vol. 25, p. 278.
([3]) Cfr. I. MARÍN ALONSO, M.T. IGARTUA MIRÓ (a cura di), *Nuevas tecnologías y trabajo sostenible*, Laborum, 2020, *passim*.
([4]) Cfr. E. DAGNINO, *Una questione di fiducia: la reputazione ai tempi delle piattaforme online tra diritto alla privacy e prospettive di mercato*, in *DRI*, 2017, n. 1, p. 247 ss.
([5]) D. GAROFALO, *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, ADAPT University Press, 2018, p. 8.

sociale dell'Europa. Esattamente centotrentacinque anni dopo, il 15 maggio 2026, Leone XIV – il cui nome è già un manifesto programmatico – ha firmato la *Magnifica Humanitas* nella quale si affronta la rivoluzione algoritmica che comporta «nuove sfide per la difesa della dignità umana, della giustizia e del lavoro» ([6]). Il *fil rouge* è il medesimo: la persona umana resiste alla riduzione a mera variabile di un'equazione produttiva, che si tratti del cottimo ottocentesco o del sistema di rating reputazionale gestito da un algoritmo. Allora l'operaio rischiava di diventare, secondo l'immagine che Marx aveva consegnato al Manifesto del 1848, un'appendice della macchina. Oggi il lavoratore delle piattaforme rischia di diventare appendice dell'algoritmo: è la preoccupazione che la *Magnifica Humanitas* esprime quando avverte che «i nuovi modi di lavorare non sono necessariamente migliori» ([7]).

2. L'àmbito di applicazione

La legge n. 112/2026 si inserisce in questa cornice come il più ambizioso degli interventi legislativi italiani sulla materia. Prima tra essi ad affrontare in modo unitario il triplice problema della qualificazione del rapporto, della trasparenza algoritmica e del rafforzamento delle tutele individuali, essa si configura come una sorta di "recepimento anticipato" dei contenuti sostanziali della direttiva (UE) 2024/2831 ([8]).

Nelle intenzioni del decreto-legge n. 62/2026 il fenomeno che intendeva disciplinare era di dimensioni ragguardevoli e di natura eterogenea ([9]). Una galassia

([6]) Discorso di Leone XIV al Collegio cardinalizio, 10 maggio 2025.

([7]) LEONE XIV, Lettera enciclica *Magnifica Humanitas*, 15 maggio 2026, *La dignità del lavoro nella transizione digitale*, § 150.

([8]) Il cui termine di trasposizione scade il 2 dicembre 2026 e per la quale la legge delega è già stata adottata con l. n. 91/2025.

([9]) Secondo una indagine INAPP del 2022 (F. BERGAMANTE, F. DELLA RATTA, M. DE MINICIS, E. MANDRONE, *Lavoro virtuale nel mondo reale: i dati dell'indagine INAPP-PLUS sui lavoratori delle piattaforme in Italia*, INAPP Policy Brief, 2022, n. 25), i lavoratori su piattaforma digitale in Italia ammontavano a circa 570.000 unità. Di questi, circa 274.000 svolgevano tale attività come occupazione principale, 139.000 come attività secondaria, e 157.000 in via meramente occasionale. Una più recente indagine INAPP-Plus del 2024, *Rapporto plus 2023. Osservare le traiettorie del mercato del lavoro*, ha evidenziato che in Italia circa 687.000 persone traggono un reddito dal lavoro svolto mediante piattaforme digitali. Di queste, circa 80.000 operano con carattere di continuità nei principali segmenti del settore: dalle consegne a domicilio alle attività professionali online, sino ai servizi di cura. Il *food delivery* assorbe il 56% di tali lavoratori, pari a circa 44.000 *riders*; il 35,7% svolge attività professionali online, mentre il 21% è impiegato nei servizi di cura. Già nel 2023, il progetto *WePlat* aveva censito circa 140 piattaforme attive nei comparti della salute, dell'assistenza sociosanitaria e dell'assistenza domiciliare. Per il 76% dei lavoratori coinvolti, il reddito

variegata che spazia(va) dall'esercito dei *riders* nel settore del *food delivery*, figure iconiche di una vulnerabilità nuova nelle sue forme ma antica nella sua sostanza, sino ai liberi professionisti della *gig economy*, ai lavoratori del *crowdwork* e ai prestatori di servizi di trasporto. Invero, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale si è concentrato prevalentemente sui *riders*, e non senza ragione. In essi si condensa, con una crudezza quasi didascalica, la tensione tra autonomia formale e subordinazione sostanziale che costituisce il nodo gordiano dell'intero settore. Ad ogni modo, il capo III del decreto Primo maggio aspirava a disciplinare un fenomeno ben più ampio, abbracciando tendenzialmente tutte le forme di lavoro intermediato da piattaforme digitali.

Tuttavia, in sede di conversione, la legge n. 112/2026 ha inserito l'articolo 11-*bis*, che circoscrive esplicitamente l'àmbito soggettivo delle tutele del capo III ai lavoratori di cui al capo V-*bis* del decreto legislativo n. 81/2015. A una prima lettura la disposizione sembra restringere l'intero capo III ai soli *riders* autonomi. In realtà essa traccia due confini distinti, che conviene non sovrapporre: uno logico, tra autonomia e subordinazione; l'altro settoriale, tra i *riders* e le altre categorie del lavoro in piattaforma. Il primo confine è soltanto apparente. Il secondo è reale.

Sul piano logico, l'aporia si dissolve. Il capo V-*bis* stabilisce livelli minimi di tutela per i lavoratori autonomi che consegnano beni per conto altrui. La presunzione dell'articolo 12, comma 3, per sua natura logica si applica soltanto ai rapporti di cui è contestata la qualificazione: un lavoratore già qualificato come subordinato non ne ha bisogno. Sotto questo profilo l'articolo 11-*bis* non restringe l'operatività della presunzione. Ne definisce il campo naturale di applicazione, che è necessariamente quello dei lavoratori la cui autonomia è in discussione.

Sul piano settoriale, invece, la restrizione è effettiva. Il capo V-*bis* non abbraccia l'intero lavoro autonomo. Ne ritaglia una porzione ben definita: le consegne in ambito urbano, con velocipedi o veicoli a motore. Restano fuori il *crowdwork*, le attività professionali online, i servizi di cura intermediati da piattaforma: segmenti che, come si è visto, assorbono quote tutt'altro che marginali del fenomeno. Per questi lavoratori la presunzione non opera, benché la loro autonomia sia contestabile quanto quella del *rider*. Una disciplina nata con vocazione generale è stata ricondotta, in sede di conversione, alla misura di una sola figura.

conseguito tramite app costituisce una componente essenziale o comunque significativa del bilancio familiare. Emerge, inoltre, un marcato carattere multidatoriale del lavoro di piattaforma: il 46% degli addetti non si avvale di una sola piattaforma, ma opera contestualmente attraverso due o più intermediari digitali, al fine di incrementare e diversificare le proprie entrate. Cfr. INAPP, *Welfare, INAPP: "cresce il lavoro di cura, con il 21% è il terzo settore della gig economy"*, in *www.inapp.gov.it*, 16 giugno 2026.

Quella figura, resa iconica dal contenzioso, diventa così il letto di Procuste dell'intero lavoro di piattaforma.
Diverso è il discorso per gli articoli 13 e 14, *data retention* quinquennale, diritto alla spiegazione intelligibile, riesame umano. Sono tutele che prescindono dalla qualificazione del rapporto. L'opacità algoritmica è un problema strutturale, e il *rider* subordinato ha lo stesso interesse del *rider* autonomo a conoscere i criteri di assegnazione delle consegne e a contestare una decisione automatizzata che lo riguarda. Per l'articolo 13 la loro estensione a tutti i lavoratori intermediati da piattaforme trova un appiglio testuale. La disposizione opera per novellazione, inserendo il comma 2-*sexies* nell'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 510/1996, e vive da quel momento nella disciplina generale delle comunicazioni obbligatorie, riferita alle piattaforme digitali di intermediazione del lavoro senza distinzioni settoriali. Per l'articolo 14, disposizione autonoma del decreto, l'appiglio manca: la clausola dell'articolo 11-*bis* vi si applica alla lettera, e ne esclude tanto i *riders* subordinati quanto i lavoratori delle altre piattaforme. È un esito che contraddice, però, la natura stessa di queste tutele. Difficilmente potrà sopravvivere al recepimento della direttiva (UE) 2024/2831, che riconosce la spiegazione e il riesame delle decisioni automatizzate a ogni persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali.
La delimitazione soggettiva entra infine in tensione con lo stesso articolo 15, il cui comma 2 estende il regime fiscale delle mance ai lavoratori subordinati di piattaforma. Letto alla lettera, l'articolo 11-*bis* priverebbe questa norma dei suoi destinatari. Si tratta di un difetto di coordinamento. Può essere ricomposto soltanto riconoscendo che la clausola generale di àmbito cede dinanzi alla norma che individua espressamente i propri destinatari.
Senza (poter) entrare nella psiche del legislatore, le frizioni fin qui rilevate non sono incidenti isolati. Sono il sintomo di una scrittura approssimativa, divenuta negli ultimi anni quasi una costante. Il decreto-legge n. 62/2026 ne offre una prova esemplare. La legge di conversione ha dovuto emendarne la grammatica prima ancora della sostanza ([10]). Testi redatti nell'urgenza, poi rimaneggiati in sede di conversione con innesti di varia provenienza, senza che la correzione formale si accompagni a una verifica della coerenza sistematica. Accade così che la clausola d'àmbito dell'articolo 11-*bis*, pensata (forse) per ordinare, finisca per collidere con le norme che avrebbe dovuto coordinare.

([10]) Vi sono, a titolo esemplificativo e limitatamente alle norme oggetto del presente commento, refusi come «a diposizione», «dalla di entrata», una numerazione dei commi scritta con il punto anziché con il trattino, un «diversa del» in luogo di «diversa dal». Persino la data di un decreto-legge richiamato in modo errato. Ha ricondotto, inoltre, al lessico tecnico corrente l'«autentificazione», rimasta forse intrappolata all'interno di un modello di riferimento francese *authentifier* o spagnolo *autentificación*.

Ad ogni modo, la limitazione soggettiva introdotta assolve una funzione delimitativa che va oltre il mero chiarimento definitorio. Impedisce che una disciplina calibrata su una fattispecie specifica si dilati fino a diventare una regola generale dell'impiego della tecnologia nei rapporti di lavoro. Il rischio opposto, che qualunque utilizzo di strumenti digitali nell'organizzazione del lavoro attiri su di sé le tutele del decreto, avrebbe prodotto un'espansione applicativa incontrollata, capace di travolgere contesti nei quali la tecnologia svolge un ruolo del tutto diverso da quello che caratterizza il lavoro di piattaforma.
La differenza strutturale è tra due modi radicalmente distinti in cui l'algoritmo entra nel rapporto di lavoro. Nel primo, quello che il decreto disciplina, la piattaforma è il luogo costitutivo della prestazione. Senza di essa non c'è accesso al lavoro, non c'è assegnazione, non c'è compenso, non c'è valutazione. L'algoritmo non è il mezzo attraverso cui il potere datoriale si manifesta. È la fonte da cui quel potere promana e l'unico canale attraverso cui il lavoratore vi accede. Nel secondo, quello che il decreto non intende disciplinare, la tecnologia è uno strumento nelle mani di un potere datoriale che esiste indipendentemente da essa. Il software gestionale, il sistema di geolocalizzazione, il palmare del magazziniere o del corriere in appalto registrano e coordinano un'attività lavorativa già organizzata altrimenti.
Questa distinzione non significa che le situazioni estranee al perimetro del decreto siano giuridicamente irrilevanti. I problemi di controllo a distanza e di trattamento dei dati personali che emergono quando la tecnologia ([11]) opera come strumento di coordinamento del processo produttivo rimangono aperti e meritano risposte nell'ordinamento. Ma quelle risposte vanno cercate nelle norme che già li presiedono, lo Statuto dei lavoratori, il GDPR, non in una disciplina pensata per il lavoro intermediato da piattaforma. Il decreto non ambisce a regolare l'algoritmo nel lavoro, bensì a regolare il lavoro che esiste solo attraverso l'algoritmo.

3. La presunzione di subordinazione algoritmica tra sistema interno e diritto europeo

L'articolo 12, comma 1, del decreto-legge in commento si apre con un'affermazione di principio che appartiene al patrimonio fondativo del diritto del lavoro: «ai fini della qualificazione del rapporto rilevano le concrete modalità di svolgi-

([11]) *Amplius*, E. DAGNINO, *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica*, ADAPT University Press, 2019, p. 1 ss.

mento della prestazione, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita dalle parti». Il principio non è certo una novità né per il diritto italiano ([12]), né per quello sovranazionale ([13]). La sua esplicita codificazione con riferimento al lavoro mediante piattaforma digitale assolve una precisa funzione anti-elusiva ([14]): chiude la finestra che le piattaforme avevano sistematicamente sfruttato, opponendo l'etichetta contrattuale dell'autonomia al sindacato sostanziale del giudice. In questo senso, il comma 1 si pone l'obiettivo di tradurre in norma di legge una barriera difensiva contro le pratiche qualificatorie elusive che la giurisprudenza aveva già eretto, conferendole il presidio di una disposizione espressa. Il comma 1 enuncia il «primato dei fatti», quel principio per cui la determinazione della corretta situazione occupazionale deve fondarsi sulla realtà effettiva della prestazione e non sulla sua veste contrattuale ([15]).

Il comma 2, nella versione risultante dalla conversione, compie il passo successivo. La qualificazione del rapporto deve tenere conto di «tutti gli elementi utili alla riconduzione del rapporto di lavoro all'effettivo tipo contrattuale», compresi – in modo non tassativo, come avverte il sintagma «tra l'altro» – quelli desumibili dall'utilizzo di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati. La clausola generale aperta sostituisce l'elenco di sei indici tipizzati, che il testo originario del decreto-legge n. 62/2026 aveva enumerato (poteri di

([12]) M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, 1966, p. 95 ss.; F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, 1979, pp. 23-24. In giurisprudenza, per tutte, si vedano C. cost. 31 marzo 1994, n. 115, e Cass. 12 aprile 1995, n. 3755.

([13]) C. Giust. 3 luglio 1986, causa 66/85, *Deborah Lawrie-Blum* c. *Land Baden-Württemberg*, punto 17; C. Giust. 31 maggio 1989, causa 344/87, *I. Bettray* c. *Staatssecretaris van Justitie*, punto 16. Inoltre, ai sensi del § 9 della raccomandazione n. 198/2006, «l'esistenza di tale rapporto dovrebbe essere determinata principalmente sulla base di elementi relativi allo svolgimento del lavoro e alla remunerazione del lavoratore, indipendentemente dal modo in cui tale rapporto sia stato definito da qualsiasi accordo, sia esso contrattuale o di altro tipo, stipulato tra le parti».

([14]) È bene ricordare che l'art. 4, § 2, della direttiva (UE) 2024/2831 stabilisce che l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di lavoro «si basa principalmente sui fatti relativi all'effettiva esecuzione del lavoro». Tra tali fatti rientra l'uso di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati nell'organizzazione del lavoro. L'accertamento prescinde, inoltre, dal modo in cui il rapporto è qualificato in un eventuale accordo contrattuale tra le parti. Il considerando 27 riconduce la regola al «principio del primato dei fatti», in conformità alla raccomandazione OIL n. 198/2006. Le «concrete modalità di svolgimento della prestazione» dell'art. 12, comma 1, ne sono l'equivalente sostanziale nel lessico del diritto interno. La stessa impostazione era già presente nella direttiva (UE) 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, il cui considerando 8 afferma che è opportuno che la determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro «si fondi sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro» e non sul modo in cui le parti descrivono il rapporto.

([15]) Sia consentito il rinvio ad A. OLIVIERI, *La presunzione di subordinazione nel lavoro tramite piattaforma: dall'esempio spagnolo alla proposta di Direttiva europea. Quasi todos caballeros?*, in LDE, 2022, n. 2, p. 3 ss.

organizzazione, direzione, controllo, valutazione, limitazione dell'accesso al lavoro, determinazione unilaterale del compenso). La previsione costituisce la prima norma di rango primario che inserisce esplicitamente il potere datoriale algoritmico tra gli indici qualificatori del rapporto di lavoro. Non sul piano degli obblighi informativi, come aveva già fatto il decreto legislativo n. 104/2022, né sul piano dell'accertamento giudiziale caso per caso, come aveva elaborato la giurisprudenza dal 2020 in poi, ma sul piano della norma qualificatoria espressa. Il comma 3 introduce la presunzione relativa di subordinazione: «quando emergono fatti che indicano l'esistenza di poteri di direzione e controllo, anche per il tramite di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati, il rapporto di lavoro si presume di natura subordinata, salva prova contraria». La disposizione è il centro di gravità dell'intero articolo 12 e richiede, per la sua comprensione, un'analisi della tecnica normativa prescelta. La presunzione relativa (*iuris tantum*) opera sul piano probatorio: al ricorrere del fatto noto, cioè i fatti che indicano l'esistenza di poteri di direzione e controllo, anche algoritmici, la legge inferisce il fatto ignoto, la natura subordinata del rapporto, invertendo l'onere della prova ([16]). Il lavoratore non deve più dimostrare positivamente la subordinazione; spetta alla piattaforma dimostrare che, nonostante quei fatti, il rapporto non sia subordinato. La presunzione, cioè, diventa uno strumento al servizio della forza espansiva del diritto del lavoro, almeno nella logica della perfetta simmetria tra la fattispecie subordinazione e il social tipo del lavoratore protetto ([17]).

La sostituzione dell'espressione «indici di controllo o di eterodirezione», presente nel decreto-legge n. 62/2026, con «fatti che indicano l'esistenza di poteri di direzione e controllo» apre una questione interpretativa che va letta alla luce del diritto europeo. Sul piano logico-giuridico, l'indice presuntivo è strutturalmente un fatto giuridico, *id est* un elemento della realtà selezionato dal diritto come presupposto di effetti normativi ([18]). Ovviamente, l'indice da cui il giudice inferisce il fatto ignoto è già, per definizione, un fatto concreto da accertare. In questa prospettiva la modifica sarebbe puramente stilistica. Una seconda lettura è tuttavia possibile, seppur non condivisibile: "indici" evoca nella tradizione giu-

([16]) Tra i tanti, si rinvia a F. ANELLI *ET AL.* (a cura di), *L'onere della prova*, Cedam, 2024; V. ANDRIOLI, voce *Presunzioni (diritto civile e diritto processuale civile)*, in *NDI*, 1966, vol. XIII, p. 770 ss.; G.A. MICHELI, *L'onere della prova*, Cedam, 1966, p. 199; G. VERDE, *L'onere della prova nel processo civile*, Jovene, 1974, p. 5 ss.; M. TARUFFO, voce *Onere della prova*, in *DDPCiv*, 1995, vol. XIII, p. 75; G. TOMBARI FABBRINI, voce *Presunzioni*, ivi, 1996, vol. XIV, p. 279; S. PATTI, *Ripartizione dell'onere, probabilità e verosimiglianza nella prova del danno da prodotto*, in *RDC*, 1990, n. 5, I, p. 711 ss.

([17]) A. VALLEBONA, *L'onere della prova nel diritto del lavoro*, Cedam, 1988, *passim*; F. DE MICHIEL, *Questioni sull'onere della prova nel diritto del lavoro*, Cedam, 2019, *passim*.

([18]) N. IRTI, *Norme e fatti*, in N. IRTI, *Saggi di teoria generale del diritto*, Cedam, 1984, p. 6 ss.

slavoristica una valutazione complessiva e orientativa degli elementi del rapporto, compatibile con una soglia probatoria più sfumata; "fatti" richiede l'accertamento positivo di circostanze concrete e specifiche. La chiave per scegliere tra le due letture è il raccordo con il diritto europeo, che offre un doppio ancoraggio. Il primo riguarda il comma 1. L'articolo 4, § 2 della direttiva (UE) 2024/2831 stabilisce che l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di lavoro «si basa principalmente sui fatti relativi all'effettiva esecuzione del lavoro». Tra questi fatti rientra l'uso di sistemi automatizzati di monitoraggio o decisionali, e l'accertamento prescinde dalla qualificazione contrattuale. Il considerando 27 riconduce la regola al principio del primato dei fatti, in conformità alla raccomandazione OIL n. 198/2006. Il secondo ancoraggio, più stringente, riguarda proprio il comma 3. L'articolo 5, § 1 fa scattare la presunzione quando si riscontrano fatti che indicano direzione e controllo. La legge di conversione ha riprodotto questa formula quasi alla lettera. Il termine «fatti» non è dunque una variazione stilistica, né l'indizio di una soglia probatoria più severa. È il calco consapevole della norma europea che la disposizione anticipa.

Ne discende un argomento decisivo contro la seconda lettura. L'articolo 5, § 2 esige che la presunzione sia «confutabile efficace» e costituisca un'agevolazione procedurale a vantaggio di chi lavora mediante piattaforme. Il considerando 31 precisa che il diritto nazionale deve rendere effettivamente facile beneficiarne, senza caricare il lavoratore di oneri gravosi nel fornire gli elementi indicativi del rapporto. Una lettura che trasformasse i «fatti» del comma 3 in una soglia di prova più alta degli «indici» rovescerebbe la funzione della presunzione e contraddirebbe la norma che intende attuare. I fatti, del resto, devono soltanto indicare l'esistenza dei poteri di direzione e controllo, non dimostrarla: la dimostrazione piena è proprio ciò da cui la presunzione esonera il lavoratore.

Infine, la direttiva collega la regola generale di qualificazione e la presunzione attraverso la medesima categoria dei fatti. I «fatti» del comma 3 sono perciò gli stessi del comma 1, cioè le concrete modalità di svolgimento della prestazione. La modifica terminologica rafforza la coerenza interna della norma più che restringerne la portata applicativa.

Definita la struttura logica della presunzione e il suo fondamento nel diritto europeo, rimane da chiarire come essa si collochi nel sistema normativo preesistente. La presunzione del comma 3 non è la sola disposizione che presidia la qualificazione del rapporto di lavoro nelle piattaforme digitali: l'articolo 2, comma 1, decreto legislativo n. 81/2015, estende già le tutele del lavoro subordinato alle collaborazioni etero-organizzate dal committente. Il rapporto tra le due disposizioni è uno dei nodi interpretativi più delicati che il decreto lascia aperti perché si muovono su piani distinti: la norma del *Jobs Act*, come letta dalla

Cassazione nel 2020 ([19]) e nel 2025 ([20]), è una "norma di disciplina" ([21]) che, senza qualificare il rapporto come subordinato, estende ad esso le tutele proprie della subordinazione quando ricorrano etero-organizzazione, personalità e continuità. L'articolo 12, comma 3 fa invece qualcosa di più radicale: presume la «natura subordinata» del rapporto stesso. Nell'evocare la fattispecie piuttosto che la disciplina, si riverbera sull'*an* della qualificazione e non solo sul *quantum* delle tutele applicabili. In questa prospettiva, le due disposizioni si sovrappongono senza coincidere. La norma del 2015 resta operativa per tutte le collaborazioni etero-organizzate (anche al di fuori dell'intermediazione di piattaforme); l'articolo 12, comma 3, si riferisce specificamente al lavoro «mediante piattaforma digitale», con un meccanismo qualificatorio più forte, la presunzione di subordinazione, che, una volta operante e non vinta dalla prova contraria, attrae l'intero statuto del lavoro subordinato.

I due perimetri applicativi non coincidono. L'articolo 12 affida la qualificazione a una clausola generale aperta, nella quale confluiscono tutti gli elementi utili elaborati dalla giurisprudenza: dall'esercizio dei poteri di organizzazione, direzione e controllo alla valutazione della prestazione, sino, nel lavoro di piattaforma, alla limitazione dell'accesso al lavoro e alla determinazione unilaterale del compenso. La presunzione del comma 3 scatta quando emergono fatti che indicano l'esistenza di poteri di direzione e controllo, esercitati anche, ma non necessariamente, attraverso sistemi automatizzati. È una norma che presidia l'eterodirezione, di cui l'algoritmo è il veicolo tipico ma non esclusivo. L'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 richiede invece etero-organizzazione, prevalente personalità e continuità, senza esigere l'esercizio del potere direttivo in senso proprio. È una norma che presidia l'organizzazione eteronoma della prestazione in senso lato.

Ne risultano tre zone applicative. La più ampia, che copre la grande maggioranza dei casi concreti del lavoro di piattaforma, è quella in cui entrambe le disposizioni

([19]) Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663.

([20]) Cass. 31 ottobre 2025, n. 28772.

([21]) La qualificazione della norma come "norma di disciplina" piuttosto che come "fattispecie" non è pacifica in dottrina. Infatti, l'estensione integrale della disciplina del lavoro subordinato produce in realtà una qualificazione sostanziale: se le tutele sono le stesse, la distinzione tra qualificazione e disciplina si svuota di contenuto pratico. In questo senso si veda A. PERULLI, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona", 2015, n. 272, p. 11 ss.; M. BARBIERI, *Il luminoso futuro di un concetto antico: la subordinazione nella sentenza di Palermo sui riders*, in *LLI*, 2020, n. 2, R., p. 63 ss. In senso contrario, a sostegno della lettura come norma di sola disciplina, si vedano M. PERSIANI, *Note sulla vicenda giudiziaria dei riders*, in *LDE*, 2020, n. 1, p. 3 ss.; P. TOSI, *La Corte di Cassazione e i riders. Lettura critica della sentenza n. 1663/2020*, ivi, p. 5 ss.

si applicano simultaneamente: fatti indicativi di direzione e controllo su prestazioni personali e continuative. La seconda è presidiata dall'articolo 2, comma 1, ma non dall'articolo 12: rapporti etero-organizzati nei quali non emergono fatti indicativi del potere direttivo. La terza è potenzialmente sorvegliata dall'articolo 12, ma non dall'articolo 2, comma 1: direzione e controllo su prestazioni non continuative o non prevalentemente personali.

Questa struttura produce una conseguenza pratica rilevante per il contenzioso. La prova contraria *ex* articolo 12, comma 3, non nega i fatti che hanno fatto scattare la presunzione. Dimostra che, nonostante quei fatti, il rapporto non è subordinato. Non esclude, però, che esso integri l'etero-organizzazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015. I due accertamenti sono logicamente indipendenti, perché hanno oggetti diversi: il primo verte sulla subordinazione, il secondo sulla sola organizzazione eteronoma delle modalità di esecuzione della prestazione. È del tutto possibile, dunque, che la piattaforma superi la presunzione *ex* articolo 12, comma 3, e che tuttavia il lavoratore rimanga destinatario della disciplina del lavoro subordinato ai sensi dell'articolo 2, comma 1.

Il modello prescelto dal legislatore italiano si distacca da altre esperienze europee come quella spagnola ([22]). La *Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales* (*Ley Rider*), frutto della trasposizione normativa della sentenza del Tribunal Supremo 25 settembre 2020, n. 805 ([23]), aveva costruito la presunzione esigendo che il lavoratore dimostrasse l'esercizio di un potere di direzione, organizzazione e controllo della piattaforma «direttamente, indirettamente o implicitamente»: un onere probatorio intenso che, secondo la dottrina, affievoliva la stessa funzione agevolatrice della presunzione ([24]). La proposta COM(2021)762 final aveva invece tipizzato cinque indici presuntivi, dei quali almeno due dovevano ricorrere per attivare la presunzione: una tecnica più garantistica sul piano della certezza applicativa, ma troppo rigida

([22]) J. GORELLI-HERNÁNDEZ, *Indicios de laboralidad en el trabajo a través de plataformas (crowdsourcing offline)*, in *Revista de Derecho Social*, 2019, n. 86, pp. 43-44.

([23]) A. OJEDA AVILÉS, *Deconstrucción de los indicios de laboralidad frente al cambio tecnológico*, in *Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2021, n. 464, p. 23 ss.; J. GORELLI-HERNÁNDEZ, *Sobre la presunción de laboralidad de los repartidores de plataformas digitales*, in *Trabajo y Derecho*, 2022, n. 91, p. 2 ss.

([24]) La *Ley Rider* ha incorporato i criteri stabiliti dalla sentenza del Tribunal Supremo n. 805/2020, cit., valorizzando il principio di realtà e adattando il requisito di dipendenza al contesto digitale. Critico sull'efficacia dello strumento A. TODOLÍ SIGNES, *Cambios normativos en la digitalización del trabajo: comentario a la "Ley Rider" y los derechos de información sobre los algoritmos*, in *IUSlabor*, 2021, n. 2, p. 35 ss.

rispetto alla variabilità dei modelli organizzativi delle piattaforme, come dimostrò la rapida reazione adattiva delle stesse (si pensi al passaggio dal sistema di priorità SSB al *free login*), volta a rientrare formalmente al di sotto della soglia degli indici tipizzati. La direttiva (UE) 2024/2831 ha infine abbandonato entrambe le tecniche, rinviando ai criteri nazionali ([25]).

L'articolo 12, comma 3, del decreto-legge si colloca in questa scia. Non tipizza indici rigidi, di cui offre al comma 2 soltanto un'esemplificazione aperta, e àncora la presunzione all'emersione di «fatti che indicano l'esistenza di poteri di direzione e controllo». Non indica, però, né il contenuto né la forma della prova contraria, e ne rimette la definizione ai giudici. Un criterio si ricava comunque dalla direttiva (art. 5, § 1 secondo periodo): spetta alla piattaforma dimostrare che il rapporto non è un rapporto di lavoro secondo il diritto, i contratti collettivi o le prassi nazionali, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia. Dalla logica della presunzione si ricava che la piattaforma dovrà dimostrare che, nonostante l'emersione di quei fatti, il rapporto concreto non integra la subordinazione: il reale svolgimento dei fatti deve «comprovare che la fattispecie concreta non corrisponda allo schema tipico invocato dal ricorrente» ([26]). In pratica, ciò potrà avvenire documentando che il lavoratore godeva di effettiva autonomia organizzativa, nella scelta dei tempi, dei luoghi e delle modalità esecutive, non intaccata dalla gestione algoritmica, o che l'algoritmo svolgeva funzioni meramente coordinative e non direttive. Si tratta di una prova strutturalmente difficile da fornire. Come si è già rilevato, le piattaforme hanno la tendenza a riadattare il proprio modello organizzativo in funzione degli indici normativi, si pensi al *free login*, producendo una forma di autonomia "di facciata" dietro cui prosegue, con modalità diverse, l'esercizio sostanziale del potere algoritmico.

Rimane, al fondo, il *problema metodologico*. La presunzione è uno strumento al servizio della forza espansiva del diritto del lavoro, ma non risolve di per sé l'incertezza applicativa se ci si limita a incidere sulla qualificazione giudiziale senza intervenire sui meccanismi di effettività delle tutele. Un sistema che oscilla tra iperprotetti e sottoprotetti rischia di riprodurre, a livello più elevato, le stesse diseguaglianze che intendeva eliminare. Il valore del comma 3 dell'articolo 12 è dunque da misurare non soltanto sul piano della tecnica normativa, ma su quello dell'effettività. Quanto più la giurisprudenza adotterà un approccio rigoroso

([25]) Direttiva (UE) 2024/2831, art. 5, § 1. La presunzione opera in presenza di fatti che indicano direzione e controllo, valutati «conformemente al diritto nazionale, ai contratti collettivi o alle prassi» in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia. Il § 2 impone agli Stati membri di stabilire una «presunzione legale confutabile efficace», che costituisca un'«agevolazione procedurale» a vantaggio delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali.

([26]) La piattaforma dovrà in sostanza comprovare che la fattispecie concreta non corrisponda allo schema tipico invocato dal ricorrente. *Amplius*, V. ANDRIOLI, *op. cit.*, p. 770 ss.

nell'esaminare la prova contraria offerta dalle piattaforme, tanto più la presunzione potrà assolvere alla propria funzione redistributiva del rischio qualificatorio. Diversamente, essa rischia di essere semplicemente "inutile" ([27]), un'elegante formula normativa privata di mordente dall'adattabilità organizzativa delle piattaforme e dalla difficoltà strutturale di accertare il funzionamento degli algoritmi.

4. Il nodo processuale: l'algoritmo dinanzi al giudice del lavoro

Il comma 2, clausola generale di qualificazione, e il comma 3, la presunzione relativa di subordinazione con inversione dell'onere della prova ([28]) a carico della piattaforma, presuppongono un accertamento giudiziale: che il giudice sia in grado di stabilire se e in quale misura quegli indici siano concretamente integrati nel caso di specie, e che la piattaforma possa a sua volta offrire una prova contraria verificabile. È proprio su questo snodo che l'architettura normativa del decreto rivela la propria fragilità di fondo. La domanda cruciale, come si può accertare il funzionamento di un algoritmo, esprime un problema processuale di carattere generale che le norme del decreto presuppongono risolto, ma che risolto non è, né appare risolvibile. Tale accertamento richiede competenze tecniche elevate che il giudice di certo non possiede, e gli strumenti ordinari del processo civile si rivelano strutturalmente inadeguati ad affrontarlo.
La fragilità processuale ha radici che affondano in un'incompatibilità epistemologica di fondo. Gli strumenti di intelligenza artificiale, siano essi predittivi o generativi ([29]), «funzionano prescindendo totalmente dal significato delle parole […] basandosi semplicemente sulle ricorrenze statistiche di parole estratte dai testi e ridotte a dati»; per questa ragione «la distanza tra il ragionamento di un interprete umano e una macchina è massima, in quanto il cuore dello *ius dicere* è dato dalla costruzione del significato delle parole del testo di legge in relazione ai fatti». Il ragionamento del giudice muove sempre dal fatto, «mai ripetitivo»: il

([27]) Già L. NOGLER, *Sull'inutilità delle presunzioni legali relative in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro*, in *RIDL*, 1997, n. 3, I, p. 315.
([28]) G. FRANZA, *L'onere della prova della subordinazione*, in F. ANELLI *ET AL.* (a cura di), *op. cit.*, p. 765 ss.; F. OLIVELLI, *L'onere della prova del lavoratore autonomo*, ivi, p. 847 ss.
([29]) Cfr. M. BIASI, *Il lavoro nel disegno di legge governativo in materia di intelligenza artificiale: principi, regole, parole, silenzi*, in *DRI*, 2024, n. 3, p. 642 ss.; A. SIMONCINI, *La dimensione costituzionale della giustizia predittiva. Riflessioni su intelligenza artificiale e processo*, in *RDP*, 2024, n. 2, p. 389 ss.

suo punto cruciale è il "*particulare*", inteso nel senso guicciardiniano come espressione dell'interesse individuale irriducibile a serie statistiche ([30]). L'intelligenza artificiale rimanda invece alla ripetitività, alla classificazione di precedenti, alla fiducia in frequenze predittive.

A questa incompatibilità di fondo si aggiunge un profilo tecnico-giuridico che aggrava ulteriormente il problema. I poteri del datore di lavoro non formano una categoria unitaria. Ciascuno deve essere visto nella sua costruzione prescrittiva e isolato dagli altri, affinché si capisca che cosa il diritto consenta e che cosa imponga di subire ([31]). Soprattutto, essi risentono della continuità della relazione professionale. Il loro esercizio si ripete di giorno in giorno, si coordina rispetto a obiettivi aziendali che variano nel tempo, si sedimenta in una storia che il processo deve saper ricostruire nella sua interezza. La prova del potere datoriale algoritmico richiede dunque una visione longitudinale del rapporto che né la prova documentale cristallizzata in un momento, né la testimonianza frammentata riescono a offrire compiutamente.

Il documento principe del contenzioso algoritmico è il codice sorgente. Averlo nel fascicolo equivale, in termini di accertamento, ad avere in aula chi ha concretamente operato la decisione contestata ([32]). La sua produzione in giudizio è al tempo stesso improbabile e, se avvenisse, scarsamente utile. Nell'ordinaria dinamica di un giudizio, una ricostruzione dell'impostazione di un algoritmo è «di fatto impossibile» ([33]), poiché un programma complesso consta di milioni di righe in più linguaggi di programmazione, è privo di senso senza documentazione di supporto, e si modifica continuamente nel tempo così che la versione esibita

([30]) Le citazioni sono di E. GRAGNOLI, *Intelligenza artificiale, fatti e norme nelle controversie di lavoro*, in *VTDL*, 2025, n. 2, pp. 438 e 447. Sulla "linguistica computazionale" e la distanza tra ragionamento umano e macchina si veda C. GAMBA, *Intelligenza artificiale e giustizia del lavoro tra computabilità e complessità*, ivi, 2024, n. 1, p. 165 ss.

([31]) E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 449: «solo in modo sintetico si può parlare dei poteri del datore di lavoro come di una categoria unitaria. All'opposto, ciascuno deve essere visto nella sua costruzione prescrittiva e, sebbene nel loro comporsi siano indicativi della subordinazione, ognuno deve essere isolato»; «i poteri risentono della continuità della relazione professionale. Il ragionamento […] non è mai isolato o episodico […]. Il rapporto dura, e tale dimensione mette in luce una grande componente della fatica dei dipendenti, esposti all'autorità per una fase protratta del loro cammino».

([32]) D. PALIAGA, V. DE LISI, *L'algoritmo nel contenzioso giuslavoristico*, in A. CIRIELLO (a cura di), *Giustizia digitale*, Scuola Superiore della Magistratura, 2022, p. 285.

([33]) E. GRAGNOLI, *Il potere di controllo, le risorse digitali e gli algoritmi*, in A. BELLAVISTA, R. SANTUCCI (a cura di), *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, Giappichelli, 2022, p. 34: «se le imprese presentassero tesi inattendibili, ciò non sarebbe mai scoperto, nell'ordinaria dinamica di un giudizio, in cui una ricostruzione dell'impostazione di un algoritmo è di fatto impossibile». Il problema non è l'applicazione degli algoritmi, «ma la giustizia delle successive determinazioni e […] devono essere identificati presupposti vincolanti, con l'onere dell'impresa di dimostrare la coerenza delle sue determinazioni con tali presupposti».

in giudizio potrebbe non corrispondere a quella vigente nel periodo contestato. Più insidiosamente, la piattaforma potrebbe scegliere di produrre un codice sorgente complesso, trasformando la trasparenza formale in un ostacolo sostanziale e scaricando sul giudice l'onere di ricercarvi la prova delle allegazioni avversarie. L'alternativa praticabile al codice sorgente sono i requisiti, i documenti di progettazione che descrivono in linguaggio comune le logiche dell'algoritmo, anch'essi però soggetti agli stessi problemi di aggiornamento del codice, scritti in linguaggio tecnico che richiede competenze specializzate per essere interpretato, e soprattutto dipendenti dalla collaborazione del datore di lavoro, senza la quale «verifiche e simulazioni non sono possibili» ([34]). La consulenza tecnica d'ufficio, strumento ordinario per colmare le lacune tecniche del giudice, presenta qui limiti strutturali. Non esiste un albo di esperti software nel sistema giudiziario italiano, le competenze richieste sono trasversali a più àmbiti tecnici, e persino la formulazione del quesito al CTU è problematica, giacché presuppone di sapere già che cosa cercare nell'algoritmo, mentre è l'algoritmo che dovrebbe rivelare ciò che il giudice non sa ([35]).

In assenza di documentazione tecnica adeguata il processo ricade sulla prova testimoniale, che nel contenzioso algoritmico è strutturalmente inadeguata. L'algoritmo sostituisce la persona nelle operazioni che gli sono affidate e non esistono testimoni che possano riferire direttamente come esso abbia concretamente operato ([36]). Lo strumento che residua è la prova presuntiva. Il giudice inferisce, da fatti noti adeguatamente documentati, il funzionamento dell'algoritmo come fatto ignoto. Essa richiede che i fatti-base siano tutti riferiti all'intero periodo di interesse, e che il ragionamento inferenziale si estenda all'intero sistema di attribuzione del punteggio senza arrestarsi al singolo criterio controverso.

Quando le prove offerte dalle parti non risultano adeguate, situazione strutturalmente frequente, il giudice dispone dei poteri istruttori d'ufficio *ex* articolo 421 c.p.c., attivabili tuttavia solo in presenza di una *semiplena probatio* e, di fatto, della collaborazione della parte convenuta, senza la quale tali poteri rimangono ine-

([34]) D. PALIAGA, V. DE LISI, *op. cit.*, p. 284: «più che sul codice sorgente, è importante focalizzarsi sulle logiche di progettazione ed i requisiti»; «per comprendere il funzionamento dell'algoritmo, non basta avere il suo codice sorgente. Senza informazioni aggiuntive, il codice è molto difficile da leggere. Se è complesso, è quasi impossibile»; «senza la collaborazione dell'azienda, verifiche e simulazioni non sono possibili».

([35]) Ivi, p. 286.

([36]) Ivi, p. 289: «l'algoritmo sostituisce la persona nelle operazioni che gli sono affidate. L'unico "soggetto" che potrebbe essere "interrogato" sul contenuto di queste ultime è dunque l'algoritmo stesso […]. Non esistono persone che possano riferire direttamente come esso ha concretamente operato».

sercitabili. Quando nessuno strumento risulta risolutivo, l'ultima risorsa è la regola sull'onere della prova *ex* articolo 2697 c.c., corretta dal principio di vicinanza della prova. Se codice sorgente e requisiti sono nella disponibilità esclusiva della piattaforma, le conseguenze dell'incertezza istruttoria non possono gravare sul lavoratore.

A questo punto emerge l'insidia più radicale. Perfino l'integrale rivelazione del codice sorgente potrebbe non determinare l'intelligibilità del modo di operare dei recenti algoritmi di ultima generazione, basati prevalentemente, se non in modo esclusivo, su dati statistici e non sul principio di causalità. La trasparenza così intesa non è garanzia di equità, sicurezza e affidabilità, né riuscirebbe a spiegare il procedimento di apprendimento automatico. Gli algoritmi di *machine learning* sviluppano correlazioni statistiche che nessun essere umano ha esplicitamente codificato. Il codice sorgente di un sistema di *deep learning* è un testo scritto in una lingua che nessuno sa leggere. Più insidiosamente, la trasparenza può celare discriminazioni strutturali. L'algoritmo si ammanta di un'apparente imparzialità, accreditandosi come espressione di forze superiori alla ricerca critica individuale, nascondendo il formarsi di poteri del tutto umani. La vera sfida per il giudice è allora un «complesso processo pedagogico» finalizzato a «perseguire logiche sostanziali di eguaglianza, a capire che in alcuni casi le condizioni di partenza sono storicamente squilibrate» ([37]).

Il decreto tenta di tracciare una via all'interno di questo labirinto su due fronti distinti. L'articolo 13 istituisce un patrimonio documentale minimo obbligatorio. Le piattaforme devono registrare e conservare per almeno cinque anni i dati relativi agli accessi, alle assegnazioni, ai rifiuti, ai tempi e ai corrispettivi, rendendoli accessibili al lavoratore e alle autorità ispettive ([38]). La disposizione risponde direttamente al problema della *prova impossibile*: pur non consegnando il codice sorgente al lavoratore, gli mette a disposizione i dati di *input* e di *output* del sistema algoritmico, sui quali costruire un ragionamento presuntivo rigoroso. È la traduzione normativa del principio di vicinanza della prova. La piattaforma non può più opporre l'assenza di documentazione come escamotage difensivo.

In sede di conversione, la legge n. 112/2026 ha precisato e al contempo circoscritto la portata dell'articolo 14, comma 2. Il lavoratore può ora ottenere, su richiesta, una spiegazione intelligibile e il riesame mediante intervento umano soltanto delle decisioni automatizzate che dispongono la limitazione, la sospensione o la chiusura del suo account, il diniego della retribuzione per il lavoro

([37]) A. D'ALOIA, *Il diritto verso "il mondo nuovo" e le sfide dell'Intelligenza Artificiale*, in BioLaw Journal, 2019, n. 1, p. 17.

([38]) Art. 13, comma 1, d.l. n. 62/2026 (nuovo comma 2-*sexies* dell'art. 9-*bis*, d.l. n. 510/1996): «le piattaforme registrano e conservano per almeno 5 anni i dati relativi agli accessi, alle assegnazioni, ai rifiuti, ai tempi e ai corrispettivi, rendendoli accessibili al lavoratore e alle autorità ispettive».

prestato o la modifica della sua situazione contrattuale. Il complemento «delle decisioni» regge entrambi i sostantivi: la restrizione colpisce dunque non solo il riesame, ma anche la spiegazione. Si tratta di un elenco tassativo di decisioni ad alto impatto. Presidia i momenti di maggiore vulnerabilità del lavoratore, quelli in cui l'algoritmo può incidere radicalmente sul suo accesso al lavoro, sul suo compenso o sulla continuità del rapporto. Ma lascia fuori da entrambe le tutele la grande massa delle decisioni algoritmiche quotidiane: l'assegnazione delle singole consegne, la determinazione del punteggio reputazionale, la composizione dei turni. Per queste residua soltanto l'informazione di carattere sistemico prevista dal comma 1, che riguarda il funzionamento dei sistemi e non la ragione della singola decisione. Proprio lì, dove il potere algoritmico si esercita con maggiore frequenza e minore visibilità, il lavoratore resta privo di un interlocutore umano. Il quadro si chiude con la posizione teorica più radicale che la dottrina ha elaborato sul tema. L'ordinamento deve «accettare le determinazioni automatiche per quello che sono, senza pensare di affrontarle costringendole ad assumere tratti o componenti propri di quelle tradizionali» ([39]). Il processo del lavoro non può fingere di ricostruire sempre il *come* della decisione algoritmica alla stregua di un atto umano suscettibile di sindacato tradizionale. Il diritto deve guardare ai singoli provvedimenti influenti sulla sfera del dipendente, identificare per ciascuno presupposti vincolanti, e pretendere che le piattaforme dimostrino la coerenza delle proprie determinazioni con tali presupposti, anziché inseguire la chimera di rendere leggibile il codice sorgente. In questa prospettiva, la presunzione dell'articolo 12, comma 3, acquista un valore sistematico ulteriore. Essa è la risposta ordinamentale alla strutturale impossibilità di accertare sempre il funzionamento dell'algoritmo. Quando l'accertamento diretto si rivela impraticabile, la presunzione riequilibra l'asimmetria informativa attribuendo al lavoratore il beneficio del dubbio che il processo, da solo, non riesce a dissipare. E il rispetto per quel "*particulare*", per l'inesauribile singolarità della vita di ciascun lavoratore, rimane il criterio-guida di un ordinamento che, anche nell'era algoritmica, non può smettere di guardare alla persona.

5. Trasparenza algoritmica, vigilanza multilivello e diritto alla spiegazione intelligibile

Gli articoli 13 e 14 del decreto-legge sono già emersi quali snodi necessari del sistema e più nello specifico come complemento alla presunzione di cui garantiscono l'effettività probatoria, nonché come risposta parziale del legislatore

([39]) E. GRAGNOLI, *Il potere di controllo, le risorse digitali e gli algoritmi*, cit., p. 34.

all'impossibilità strutturale di accertare il funzionamento dell'algoritmo attraverso gli strumenti ordinari del processo. È ora il momento di esaminarli nel loro contenuto proprio, svolto su due piani distinti: l'articolo 13 sul versante pubblicistico della vigilanza e della tracciabilità amministrativa; l'articolo 14 su quello individuale della trasparenza e del diritto alla spiegazione. I due articoli formano un sistema unitario, la trasparenza verso il lavoratore e la trasparenza verso le autorità si alimentano reciprocamente, e il loro valore non può essere misurato isolatamente, ma soltanto nel quadro dell'intera architettura normativa del decreto di cui costituiscono il nucleo sostanziale.

L'articolo 13 ha operato tecnicamente attraverso l'inserimento del comma 2-*sexies* nell'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 510/1996, istituendo un sistema di comunicazioni obbligatorie specificamente calibrato sul lavoro mediante piattaforme digitali ([40]). La struttura della norma si articola su tre livelli progressivi: gli indicatori di rischio da definirsi con decreto ministeriale entro sessanta giorni; il patrimonio documentale obbligatorio con conservazione quinquennale; e la condivisione degli esiti dei controlli in funzione del progressivo aggiornamento degli indicatori.

La scelta di costruire un sistema di vigilanza amministrativa preventiva, anziché affidarsi al solo contenzioso giudiziale reattivo, risponde a una consapevolezza precisa sulla natura del potere algoritmico. Nell'*algorithmic management* emergono almeno tre caratteristiche che rendono strutturalmente insufficienti gli strumenti ispettivi tradizionali. La prima è la capillarità del controllo: il monitoraggio algoritmico è continuo, automatico e privo dei limiti fisici che connotano la supervisione umana, rendendo difficile la rilevazione ispettiva *ex post* di violazioni che si consumano in tempo reale. La seconda è la mutevolezza dei criteri: i parametri dell'algoritmo possono essere modificati in silenzio, senza che il lavoratore ne sia informato, producendo l'effetto di una regola che si riscrive mentre viene applicata e che al momento dell'accertamento ispettivo potrebbe già essere diversa da quella che ha prodotto la violazione. La terza è l'opacità della catena decisionale: quando la decisione è adottata dal sistema, non c'è un atto formale identificabile, non c'è una motivazione leggibile, non c'è un responsabile umano a cui imputarla secondo le categorie ordinarie del diritto. Gli indicatori di rischio che il decreto ministeriale dovrà individuare rappresentano il tentativo di rendere questi tre effetti misurabili e sorvegliabili sul piano amministrativo, intercettando la violazione prima che essa produca effetti difficilmente reversibili sul piano individuale.

([40]) Art. 13, comma 1, d.l. n. 62/2026 (nuovo comma 2-*sexies* dell'art. 9-*bis*, d.l. 510/1996). Il decreto ministeriale di individuazione degli indicatori di rischio deve essere adottato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della disposizione, «sentiti Inail, Inl e Inps».

Il nucleo operativo dell'articolo 13 è la conservazione quinquennale dei dati, di cui si è già detto in chiave processuale (*supra*, § 4). Qui ne interessa la funzione sistematica: la presunzione del comma 3 dell'articolo 12 acquista effettività solo se quel patrimonio documentale è realmente accessibile. In assenza di dati conservati, essa rischia di rimanere una garanzia formale priva di sostanza probatoria.

Il sistema di vigilanza che l'articolo 13 istituisce è a geometria variabile. Gli indicatori di rischio e i relativi dati sono posti a disposizione di Inail, INL e Inps per le attività di vigilanza di rispettiva competenza; gli esiti dei controlli vengono condivisi con il Ministero del lavoro per l'aggiornamento progressivo degli indicatori stessi. La dimensione europea è presidiata dall'ultimo periodo del comma 2-*sexies*. Le violazioni dei committenti sono comunicate alla European Labour Authority per l'eventuale definizione di azioni preventive congiunte a livello europeo. È un raccordo che proietta il decreto oltre i confini nazionali e lo salda all'architettura della direttiva (UE) 2024/2831, la quale aveva già previsto meccanismi di coordinamento transfrontaliero per contrastare il fenomeno delle piattaforme che strutturano la propria organizzazione in modo da sfuggire alla legislazione degli Stati in cui operano concretamente.

Il profilo più critico dell'articolo 13 è il suo comma 2. L'intera architettura di vigilanza deve essere attuata «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Si tratta di una clausola di invarianza finanziaria che rischia di svuotare di effettività il sistema dall'interno. L'adeguata vigilanza sul lavoro delle piattaforme digitali presuppone competenze tecniche specializzate in campo algoritmico che Inail, INL e Inps non posseggono strutturalmente. Non perché manchino di professionalità, ma perché quelle competenze non sono mai state loro richieste e la loro acquisizione, attraverso assunzioni di personale specializzato, formazione tecnica, strumentazione adeguata, comporta costi che la clausola di invarianza finanziaria preclude. Il decreto ministeriale sugli indicatori di rischio dovrà essere adottato entro sessanta giorni, ma la sua efficacia dipenderà dalla capacità degli enti vigilanti di interpretarli e applicarli concretamente nel contesto algoritmico. Una capacità che richiede(rebbe) investimenti in risorse umane e tecniche che il decreto non autorizza.

L'articolo 14 costruisce, poi, il versante individuale della trasparenza algoritmica. La norma si inserisce in un quadro regolativo già articolato. Il decreto Trasparenza (decreto legislativo n. 104/2022, che ha introdotto l'articolo 1-*bis* nel decreto legislativo n. 152/1997) aveva già imposto obblighi informativi sui sistemi decisionali automatizzati. Il regolamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*) qualifica i sistemi di IA che incidono sui diritti dei lavoratori come «sistemi ad alto rischio». La legge n. 132/2025 ha introdotto all'articolo 11 specifici obblighi informativi scritti per il datore di lavoro nei confronti dei lavoratori e delle rappresentanze

sindacali. L'articolo 14 del decreto-legge si innesta su questo stratificato paesaggio giuridico, specificandolo con riferimento alla peculiarità del lavoro su piattaforma. Impone alle piattaforme di fornire ai lavoratori informazioni «chiare, accessibili e comprensibili» sui sistemi automatizzati utilizzati per l'assegnazione delle attività, la determinazione o modifica dei compensi, la valutazione delle prestazioni, la sospensione, limitazione o cessazione dell'accesso alla piattaforma. La domanda che questa architettura informativa pone è se essa riesca davvero a proteggere il lavoratore dall'opacità algoritmica.

Il nodo critico è se l'informazione, intesa come *diritto di sapere*, vale a dire il rifiuto della nebbia che avvolge l'infrastruttura tecnologica per rendere trasparente ciò che è nascosto, riesca davvero a proteggere il lavoratore dall'opacità algoritmica. La risposta, per quanto scomoda, è negativa nelle ipotesi più complesse. Comunicare al lavoratore che un algoritmo lo governa non equivale a metterlo in grado di comprenderlo, di contestarlo, di difendersi dai suoi effetti. Un algoritmo di *machine learning* è una scatola nera anche per chi lo ha progettato. I suoi percorsi decisionali non sono ricostruibili a ritroso, i pesi statistici che determinano l'*output* non hanno corrispondenza in categorie giuridicamente leggibili. Comunicare al lavoratore la logica di funzionamento del sistema rischia di trasformarsi in un adempimento formale che produce l'apparenza della trasparenza senza la sua sostanza. Un velo di Maya più sottile, non meno opaco. La visibilità senza profondità è piatta, ingannevole, sterile quanto l'oscurità che vorrebbe combattere ([41]).

L'informazione diventa così non più o non solo diritto di sapere, ma aspira a essere un *potere*, più precisamente – dal lato del lavoratore – un potere di controllo sui sistemi algoritmici. L'articolo 14, comma 2, risponde a questa sfida, sia pure entro il perimetro ristretto delle decisioni ad alto impatto (*supra*, § 4). Riconosce al lavoratore il diritto di ottenere, su richiesta, una spiegazione intelligibile della decisione automatizzata e il riesame mediante intervento umano. Si tratta di una delle disposizioni più innovative del decreto, che traduce nel diritto del lavoro delle piattaforme il principio del *human in the loop* già presente nell'articolo 22 GDPR: il divieto di decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato, con il diritto di ottenere l'intervento umano ([42]). Il legislatore ha tuttavia

([41]) M. MERLEAU-PONTY, *Segni*, Il Saggiatore, 2002, p. 44: «l'invisibile è la profondità del visibile».

([42]) Il diritto alla spiegazione intelligibile e al riesame umano della singola decisione automatizzata si inserisce in un quadro normativo stratificato. L'art. 22 GDPR riconosce il diritto di non essere sottoposto a decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato con effetti giuridici significativi, con il correlativo diritto all'intervento umano. Il suo perimetro è però delimitato da tre presupposti cumulativi la cui integrazione nel lavoro di piattaforma dipende dall'accertamento caso per caso, come dimostrano i procedimenti del Garante della privacy nei confronti di Foodinho s.r.l. (ord. 10 giugno 2021) e Deliveroo Italy s.r.l. (ord. 22 luglio 2021). Sul dibattito relativo

consapevolmente evitato di qualificare il diritto alla spiegazione come «diritto alla comprensione del meccanismo algoritmico», che sarebbe strutturalmente impossibile nei sistemi di apprendimento automatico, optando per la formula più cauta della «spiegazione intelligibile»: ciò che deve essere reso comprensibile al lavoratore è la ragione della decisione nelle sue conseguenze concrete, non la struttura tecnica del sistema che l'ha generata. Il riesame umano, poi, non implica che la decisione venga necessariamente modificata: implica che un essere umano ne assuma la responsabilità.

Il convitato di pietra di questa disciplina è la giustizia algoritmica. Gli articoli 13 e 14 non tentano l'impresa impossibile di aprire la scatola nera dell'algoritmo. Tracciano invece intorno a essa dei confini che il potere non può oltrepassare, qualunque sia lo strumento con cui viene esercitato. L'obbligo di conservare i dati, l'obbligo di spiegare le decisioni, l'obbligo di consentire il riesame umano, l'obbligo di rendere disponibili le informazioni alle autorità di vigilanza. Il diritto del lavoro ha storicamente conosciuto e governato l'asimmetria informativa tra datore e lavoratore. Lo Statuto dei lavoratori è, in fondo, un dispositivo di visibilità del potere. Gli articoli 13 e 14 del decreto-legge si inscrivono in questa tradizione, adattandola alla specificità dell'algoritmo e individuando la soglia e il confine entro cui l'autorità della piattaforma può legittimamente operare.

6. Il rafforzamento delle tutele per i *riders* tra identità digitale, registro del lavoro e formazione

L'articolo 15 del decreto-legge interviene sul decreto legislativo n. 81/2015 con una pluralità di modifiche al capo V-*bis* articolando le tutele su tre assi distinti:

---

all'esistenza di un autonomo «diritto alla spiegazione» nel GDPR si veda E. PELLECCHIA, *Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della "responsible research and innovation"*, in *NLCC*, 2018, n. 5, p. 1210 ss.; S. WACHTER, B. MITTELSTADT, L. FLORIDI, *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, in *International Data Privacy Law*, 2017, vol. 7, n. 2, p. 76 ss. L'art. 1-*bis*, comma 2, lett. *e*, d.lgs. n. 152/1997 (decreto trasparenza) impone invece un obbligo informativo sistemico e preventivo sui meccanismi di correzione già predisposti dall'impresa: informazione sul sistema *ex ante*, non riesame della decisione *ex post*. La direttiva (UE) 2024/2831 prevede espressamente il diritto al riesame umano per i lavoratori di piattaforma, in attesa di recepimento. L'art. 14, comma 2, d.l. n. 62/2026, costituisce pertanto la prima norma di rango primario dell'ordinamento italiano che introduce in modo esplicito e autonomo il diritto al riesame umano della singola decisione algoritmica nel lavoro di piattaforma, superando i limiti applicativi dell'art. 22 GDPR. Ne anticipa tuttavia il contenuto solo in parte rispetto alla direttiva (UE) 2024/2831, perché ne restringe il perimetro alle sole decisioni elencate (*infra*, § 8).

l'identità digitale del lavoratore e il contrasto al subappalto di persona; la tracciabilità retributiva attraverso il Libro unico del lavoro; la formazione obbligatoria in materia di sicurezza tramite la piattaforma SIISL.
La prima modifica è la più innovativa sul piano della tutela anti-sfruttamento. Il nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 47-*bis* impone che l'accesso alla piattaforma avvenga con SPID, CIE, CNS oppure con un account rilasciato dalla piattaforma a un singolo codice fiscale con sistema di autenticazione a più fattori, nel rispetto delle garanzie del decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale). Le credenziali di accesso assumono carattere strettamente personale. La loro cessione a terzi costituisce illecito amministrativo punito con sanzione da 800 a 1.200 euro. Il comma 2-*ter* completa il sistema vietando alla piattaforma di rilasciare più di un account per codice fiscale e di commissionare prestazioni temporalmente inconciliabili allo stesso lavoratore, con sanzione da 1.000 a 1.500 euro, non più moltiplicata per ciascun account in eccesso ([43]).
Il fenomeno che queste disposizioni intendono contrastare è quello del cosiddetto *subappalto di persona* o *caporalato digitale*: un lavoratore cede le proprie credenziali a un terzo, spesso in condizione di sfruttamento o irregolarità di soggiorno, che effettua le consegne al suo posto, eludendo qualsiasi forma di controllo identitario e previdenziale ([44]). Si tratta di un fenomeno documentato dalla prassi ispettiva, perseguibile fino a oggi soltanto con grande difficoltà in via penale *ex* articolo 603-*bis* c.p., perché la prova dell'intermediazione illecita era ostacolata proprio dall'assenza di qualsiasi obbligo di identificazione del lavoratore al momento dell'accesso alla piattaforma ([45]). Il decreto colma questa lacuna in modo diretto e proporzionato. L'autenticazione forte non è soltanto un presidio

([43]) In sede di conversione è stato modificato l'àmbito di applicazione della sanzione a carico della piattaforma che attribuisca più di un account per ogni lavoratore. Nel testo originario la sanzione scattava «per ogni account in più associato al singolo codice fiscale» associato al singolo prestatore, con effetto moltiplicatore proporzionale alle violazioni; nel testo convertito la sanzione da 1.000 a 1.500 euro, non più commisurata al numero degli account in eccesso. Ovviamente, la modifica riduce significativamente l'effetto deterrente della norma nei confronti delle piattaforme che rilascino sistematicamente account multipli fraudolenti.
([44]) Sul fenomeno del caporalato digitale e del subappalto di persona si veda C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 335 ss.; R. DI MEO, *I diritti sindacali nell'era del caporalato digitale*, in *LLI*, 2019, n. 2, p. 65 ss.
([45]) La cessione delle credenziali di accesso alla piattaforma non integra autonomamente la fattispecie dell'art. 603-*bis* c.p. (nel testo riformulato dalla l. n. 199/2016), che richiede la concorrenza di due elementi: l'approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori; e il loro assoggettamento a condizioni di sfruttamento, individuate dagli indici specifici del comma 3, retribuzione palesemente difforme dai contratti collettivi, reiterata violazione sull'orario di lavoro, violazioni sulla sicurezza, sottoposizione a condizioni degradanti. Violenza, minaccia e intimidazione non sono elementi costitutivi della fattispecie base ma circostanze aggravanti previste dal comma 2 (Cass. pen. 15 febbraio 2023, n. 6339). L'ostacolo probatorio era dunque duplice.

di sicurezza informatica, ma è il fondamento giuridico su cui poggiano tutti gli altri strumenti di tutela, il LUL, la formazione, i contributi previdenziali, la stessa presunzione dell'articolo 12, che perderebbero ogni effettività se il lavoratore che accede alla piattaforma non fosse identificato con certezza.

La seconda modifica introduce, a decorrere dal 1° luglio 2026, l'obbligo per il committente di redigere e consegnare ai *riders* il Libro unico del lavoro, con annotazione mensile del numero di consegne e dell'importo totale erogato al lavoratore ([46]). L'estensione del LUL ai *riders* autonomi è un atto di trasparenza retributiva e previdenziale di grande rilievo pratico, perché colma una lacuna documentale. In assenza di uno strumento di registrazione standardizzato e periodico, il lavoratore disponeva di prove asimmetriche e frammentarie, screenshot, estratti conto, cronologie di accesso, strutturalmente inadeguate rispetto alla documentazione detenuta in via esclusiva dalla piattaforma, con ricadute significative sia sul piano previdenziale sia su quello del contenzioso retributivo. La scansione mensile del numero di consegne e dei corrispettivi che il LUL deve registrare ai sensi del nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 47-*quater* consente di documentare con precisione la continuità nella sua dimensione effettiva: le prestazioni materialmente eseguite, i corrispettivi erogati, la cadenza temporale del rapporto mese per mese.

Rimane tuttavia scoperta la dimensione potenziale della continuità, che la sentenza della Corte di Cassazione n. 28772/2025 ha valorizzato come elemento autonomo e distinto. La reiterazione della disponibilità, i turni opzionati, la presenza nel sistema anche nei periodi in cui le consegne non sono state materialmente eseguite. Il LUL registra ciò che è stato fatto e pagato. Non registra ciò che è stato reso disponibile all'algoritmo. I turni prenotati e non assegnati, le sessioni aperte e non tradottesi in consegne, la frequenza di accesso alla piattaforma, che la Cassazione ha indicato come indicatori rilevanti della continuità, non risultano dal LUL e non possono risultarvi per la sua stessa struttura. È uno strumento di consuntivazione della prestazione svolta, non di registrazione della disponibilità dichiarata.

([46]) L'obbligo di redazione e consegna del LUL decorre dal 1° luglio 2026 (art. 47-*quater*, comma 3-bis, d.lgs. n. 81/2015). L'art. 15, comma 1-*bis*, introdotto in sede di conversione, proroga di novanta giorni «il termine ivi previsto» per le annotazioni «relative al periodo in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione» (28 giugno 2026). La disposizione pone un duplice problema di coordinamento. Anzitutto, il comma 3-*bis* non fissa un proprio termine per le annotazioni, ma rinvia al libro unico disciplinato dall'art. 39 d.l. n. 112/2008, che ne prevede la compilazione entro la fine del mese successivo a quello di riferimento. Soprattutto, il periodo in corso al 28 giugno è il mese di giugno 2026, per il quale l'obbligo, decorrente dal 1° luglio, non sussiste ancòra. Alla lettera, la proroga resterebbe priva di oggetto. Per darle un senso occorre riferirla al primo periodo mensile di applicazione, luglio 2026, le cui annotazioni slitterebbero dal 31 agosto al 29 novembre 2026.

Per questa seconda dimensione lo strumento normativo rilevante è il *data retention* quinquennale dell'articolo 13, che impone alle piattaforme di conservare «i dati relativi agli accessi, alle assegnazioni, ai rifiuti, ai tempi e ai corrispettivi». È nei log degli accessi e nelle registrazioni delle assegnazioni rifiutate o non eseguite che si trova la prova dei turni opzionati. I due strumenti sono pertanto complementari e non sovrapponibili. Presidiano dimensioni diverse della continuità e devono essere letti congiuntamente per ricostruire il quadro probatorio che la presunzione dell'articolo 12, comma 3, richiede.

Il lavoratore che voglia avvalersi della presunzione di cui all'articolo 12, comma 3, dovrà dimostrare, o far presumere, la presenza di fatti che indicano l'esistenza di poteri di direzione e controllo, anche mediante sistemi automatizzati. Il LUL gli fornisce la prova delle prestazioni effettive, numero di consegne mensili e corrispettivi erogati, che è condizione necessaria a documentare la continuità del rapporto, ma non sufficiente a provare l'esercizio di poteri di direzione e controllo algoritmici. Per questa seconda prova il lavoratore può accedere ai dati conservati ai sensi dell'articolo 13: log degli accessi, assegnazioni rifiutate, turni opzionati, variazioni del punteggio reputazionale. Rimane tuttavia una differenza di regime tra i due strumenti che il decreto non elimina. Il LUL viene consegnato proattivamente e periodicamente dal committente, senza che il lavoratore debba attivarsi. È documentazione che entra nella sua disponibilità per forza di legge, indipendentemente da qualsiasi sua iniziativa. I dati dell'articolo 13 sono invece accessibili su richiesta. Spetta al lavoratore attivarsi per ottenerli ([47]), con l'onere pratico che ne deriva, in particolare nella fase anteriore all'apertura di un giudizio. Su questo punto il decreto avrebbe potuto spingersi oltre, prevedendo una comunicazione periodica proattiva anche per i dati di accesso e disponibilità, analoga a quella del LUL. Una scelta che avrebbe reso il sistema probatorio più equilibrato e meno dipendente dall'iniziativa del soggetto strutturalmente più debole.

La terza modifica introduce, ad integrazione degli obblighi formativi già esistenti in materia di sicurezza sul lavoro, una formazione base obbligatoria specificamente calibrata sul lavoro di piattaforma. Entro i primi trenta giorni dalla prima

([47]) L'inciso «rendendoli accessibili» utilizzato dall'art. 13 non specifica le modalità concrete attraverso cui il lavoratore esercita tale diritto. In assenza di una disciplina attuativa espressa, il decreto ministeriale previsto dalla norma riguarda gli indicatori di rischio, non le modalità di accesso ai dati, resta aperta la questione se l'accessibilità implichi una comunicazione proattiva periodica da parte della piattaforma oppure un accesso su richiesta del lavoratore. La seconda lettura è sistematicamente più coerente con il tenore letterale della disposizione. Quando il legislatore ha voluto imporre una consegna proattiva e periodica lo ha detto espressamente, come dimostra il comma 3-*bis* dell'art. 47-*quater* che prevede la «redazione e consegna» del LUL. La questione è destinata a essere chiarita dalla prassi applicativa o, auspicabilmente, da un successivo intervento normativo o interpretativo del Ministero del lavoro.

prestazione, il lavoratore deve completare i moduli formativi definiti annualmente con decreto del MLPS, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, accedendo alla piattaforma SIISL. Il SIISL, istituito dal *decreto lavoro* del 2023 ([48]), diventa così il punto di accesso unificato per la formazione dei lavoratori di piattaforma. I Patronati possono prestare assistenza per facilitarne l'accesso alla fruizione dei corsi, riconoscendo la specificità di una platea che presenta, in molti casi, elevata frammentazione contrattuale, bassa scolarizzazione e scarsa familiarità con la lingua italiana. Il meccanismo sanzionatorio è indiretto e a carico del committente. Il mancato completamento del corso entro i termini prescritti è segnalato a quest'ultimo e se continua ad avvalersi delle prestazioni del lavoratore inadempiente per tre mesi successivi alla segnalazione, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 800 a 2.400 euro. La struttura è dunque bifasica: la segnalazione è condizione necessaria ma non sufficiente. È il comportamento del committente dopo la segnalazione a determinare l'illecito. Il committente che, ricevuta la segnalazione, cessi di avvalersi del lavoratore inadempiente non incorre nella sanzione ([49]).

Il comma 2 dell'articolo 15 introduce una modifica di raccordo fiscale che merita attenzione specifica. Le disposizioni del comma 58 dell'articolo 1, legge n. 197/2022, che – nelle strutture ricettive e negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande ai sensi dell'articolo 5, legge n. 287/1991 – assoggetta a imposta sostitutiva del 5% le somme destinate dai clienti ai lavoratori a titolo di liberalità, entro il limite del 30% del reddito percepito nell'anno per le relative prestazioni di lavoro, si applicano anche alle persone che prestano la propria attività lavorativa di natura subordinata mediante piattaforme digitali ai sensi della direttiva (UE) 2024/2831. Le mance costituiscono redditi di lavoro dipendente a tutti gli effetti, ma beneficiano di un regime di tassazione sostitutiva più favorevole rispetto all'aliquota IRPEF ordinaria, con esclusione dalla base imponibile contributiva. La disposizione estende questo regime fiscale agevolato ai lavoratori subordinati di piattaforma, nella misura in cui le piattaforme adottino meccanismi di raccolta e riversamento delle mance analoghi a quelli previsti per il settore ricettivo e della ristorazione. Si tratta di una misura di equità fiscale che allinea il trattamento di questi lavoratori a quello di categorie già beneficiarie dell'agevolazione, pur con le incertezze applicative che la diversità strutturale tra i due settori inevitabilmente pone.

([48]) D.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023.

([49]) Art. 15, comma 1, lett. *c*, d.l. n. 62/2026: «Il mancato completamento del corso di formazione base obbligatorio entro i termini previsti è segnalato al committente. Al committente che si avvale delle prestazioni di un lavoratore oggetto di segnalazione di cui al presente comma per tre mesi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 800 a euro 2.400».

Rimangono tuttavia aperte alcune questioni critiche. Il livello delle sanzioni previste dall'articolo 15 appare modesto rispetto alla capacità finanziaria delle piattaforme e difficilmente capace di produrre un effetto deterrente reale: da 800 a 1.200 euro per la cessione dell'account; da 1.000 a 1.500 euro per la violazione del divieto di account multipli, sanzione fissa, indipendentemente dal numero degli account in eccesso creati; da 800 a 2.400 euro per il committente inadempiente all'obbligo formativo. Va segnalato che la legge di conversione ha modificato in senso peggiorativo la sanzione per account multipli. Il testo originario del decreto-legge n. 62/2026 la prevedeva «per ogni account in più», con effetto moltiplicatore proporzionale alle violazioni, mentre la legge di conversione l'ha trasformata in sanzione unica, attenuandone sensibilmente l'effetto deterrente nei confronti delle piattaforme che rilascino sistematicamente account multipli[50].

7. La *Magnifica Humanitas* di Leone XIV: la dottrina sociale della Chiesa dinanzi all'algoritmo

Richiamare l'Enciclica in un commentario giuridico non è un ornamento, né una concessione al suggestivo. È riconoscere che alcune domande fondamentali sul lavoro umano, che cosa significa essere governati da una macchina, dove finisce il potere e dove comincia la libertà, non trovano risposta esclusiva nel testo di legge. Il diritto traccia i confini. L'etica ne custodisce il senso.

«La magnifica umanità creata da Dio si trova oggi di fronte ad una scelta decisiva: innalzare una nuova torre di Babele o edificare la città dove Dio e l'umanità abitano insieme» ([51]). La torre di Babele è qui la metafora della tecnologia senza limite etico: «l'idolatria del profitto che sacrifica i deboli, l'uniformità che appiattisce le differenze, la pretesa di un linguaggio unico» ([52]). Il mito babelico è il mito dell'*hybris* collettiva, dell'ambizione tecnologica che promette di raggiungere il cielo e produce dispersione e incomprensione reciproca. Letto alla luce del lavoro algoritmico, il mito acquista una traduzione precisa. La piattaforma che pretende di gestire migliaia di lavoratori attraverso un sistema automatizzato, opaco, costruisce una torre nella quale i lavoratori stessi non riconoscono né la propria voce, né il proprio sguardo.

([50]) Soppressa la clausola moltiplicatrice, resta comunque applicabile il regime generale della l. n. 689/1981: più rilasci compiuti con azioni distinte integrano violazioni distinte, mentre un unico atto che viola più volte il divieto soggiace alla sanzione aumentata sino al triplo (art. 8). La modifica attenua, dunque, l'effetto deterrente della norma, senza tuttavia assicurare un trattamento unitario al rilascio seriale di account fraudolenti.

([51]) LEONE XIV, cit., *Introduzione*, § 1.

([52]) LEONE XIV, cit., *Due icone bibliche*, § 10.

Il punto dottrinale centrale dell'Enciclica, sul piano tecnico-giuridico, è la negazione della neutralità tecnologica «perché assume il volto di chi la pensa, la finanzia, la regola, la usa» ([53]). È una presa di posizione epistemologica che smonta l'altro mito, quello della macchina imparziale, quella narrazione secondo cui l'algoritmo, poiché non è umano, è per ciò stesso oggettivo e immune da pregiudizi. Il diritto del lavoro ha scoperto questa verità empiricamente, attraverso il contenzioso. Il Tribunale di Bologna nel 2020 aveva già accertato che l'algoritmo Frank di Deliveroo, nella sua «cecità» e «incoscienza», non era neutrale. La *Magnifica Humanitas* eleva questa constatazione empirica a principio dottrinale: la non neutralità dell'algoritmo è strutturale, non accidentale, perché l'algoritmo porta con sé i valori – e i disvalori – di chi lo ha progettato.

Il capitolo 2 dell'Enciclica enuncia i fondamenti della dottrina sociale della Chiesa con una declinazione esplicitamente diretta al rischio di riduzione della persona a dato, a funzione, a prestazione. «La pressione di nuove ideologie o di determinati interessi molto potenti» può ridurre la persona a «risorsa da usare e sfruttare» o a «ciò che realizza o produce»; al contrario, «la dignità fondamentale di ogni persona non si acquisisce e non si merita, né ha bisogno di essere dimostrata» ([54]). Dal punto di vista giuslavoristico, questo passaggio ha un'immediata rilevanza interpretativa. Il lavoratore che viene gestito da un sistema di *algorithmic management* è precisamente il soggetto che il sistema riduce a «ciò che produce»: a un numero di consegne, a un punteggio di affidabilità, a una frequenza di accesso. La dignità di cui parla l'Enciclica è la stessa dignità che il decreto tenta di proteggere attraverso la presunzione di subordinazione, il diritto alla spiegazione intelligibile, il riesame umano, la formazione. Il documento pontificio e il testo normativo si trovano, per percorsi autonomi, a custodire il medesimo bene.

Tra i principî della dottrina sociale il più innovativo rispetto alla tradizione è l'estensione della destinazione universale dei beni alle conoscenze e alle tecnologie digitali. Il Pontefice insiste sulla necessità che esse non siano «concentrate nelle mani di pochi», alimentando «il divario tra inclusi ed esclusi» dalla rivoluzione digitale ([55]). Il passaggio è rilevante per il diritto del lavoro su un piano specifico: il codice sorgente degli algoritmi, i dati sul comportamento dei lavoratori, i modelli di valutazione della prestazione sono risorse che le piattaforme custodiscono gelosamente come patrimonio proprietario. L'Enciclica sfida questa concezione privatistica, affermando che le conoscenze tecnologiche che incidono sulla vita e il lavoro di milioni di persone non possono essere trattate come beni esclusivi. Lo spirito di questa dottrina risuona nell'articolo 14 del decreto-legge, il diritto alla spiegazione intelligibile, e nell'articolo 13, il patrimonio

([53]) LEONE XIV, cit., ivi, § 9.
([54]) LEONE XIV, cit., *I principi della Dottrina sociale*. II, § 51 e § 53.
([55]) LEONE XIV, cit., *Il principio della destinazione universale dei beni*, § 67.

documentale obbligatorio. Entrambi sono dispositivi che, nella logica del diritto positivo, traducono l'imperativo etico della conoscibilità in obbligo giuridico esigibile.

L'Enciclica affronta, poi, il delicato rapporto tra intelligenza artificiale, lavoro e dignità sociale. Il punto di avvio è, idealmente, la *Laborem exercens* del 1981. Giovanni Paolo II vi aveva avvertito che la tecnica, alleata dell'uomo, può diventargli quasi avversaria, fino a ridurlo a schiavo della macchina ([56]). La *Magnifica Humanitas*, che richiama quell'Enciclica come la pagina in cui il lavoro diventa chiave dell'intera questione sociale ([57]), coglie il rischio analogo dell'era algoritmica: che il lavoratore diventi appendice di un sistema decisionale automatizzato di cui non comprende la logica e non controlla gli effetti ([58]).

Dinanzi a questo scarto tra narrazione dominante e realtà vissuta dai lavoratori, l'Enciclica rivolge alle organizzazioni sindacali un appello esplicito a fare scelte coraggiose. In un momento in cui il sindacato si confronta con la sfida di rappresentare lavoratori frammentati, formalmente autonomi, dispersi in un mercato del lavoro gestito da piattaforme digitali ([59]), aprirsi alle nuove forme di lavoro e ai nuovi lavoratori, diventa una condizione di sopravvivenza oltre che di giustizia. Senza di essa il rischio è quello di «più povertà e più disuguaglianze, con una moltitudine di esclusi circondati da macchine e sistemi automatizzati che hanno preso il loro posto» ([60]). Il sindacato è chiamato a diventare soggetto attivo della transizione digitale, non spettatore delle sue conseguenze. Il decreto, dal suo lato, non affronta il tema della contrattazione collettiva algoritmica, e questa rimane una delle sue lacune più evidenti. Gli obblighi di trasparenza e di conservazione dei dati degli articoli 13 e 14 hanno natura individuale e pubblicistica, non collettiva. Forniscono tuttavia la materia prima conoscitiva, dati, criteri, ragioni delle decisioni, senza la quale qualsiasi rinnovamento dell'azione sindacale nel settore delle piattaforme resterebbe privo di fondamento.

La riflessione sulla differenza qualitativa tra intelligenza umana e intelligenza artificiale insiste sul fatto che l'IA non conosce dall'interno l'esperienza del corpo, della gioia e del dolore, del lavoro, dell'amore e della responsabilità. Questa differenza non è una questione di grado, l'IA non sarebbe ancòra abbastanza intelligente, ma di natura. L'IA calcola, pondera pesi statistici, ottimizza funzioni; l'essere umano comprende, decide, è responsabile. Il giudice non può interrogare l'algoritmo come interrogherebbe un testimone, perché non risponde nel senso

([56]) GIOVANNI PAOLO II, *Laborem exercens*, 14 settembre 1981, *Il lavoro in senso oggettivo: la tecnica*, § 5.

([57]) LEONE XIV, cit., *Il Magistero recente*, 37.

([58]) La digitalizzazione del lavoro viene spesso narrata come progresso inevitabile e necessariamente benefico, mentre le sue conseguenze concrete restano in ombra.

([59]) Cfr. M. FAIOLI, *Jobs "App", Gig Economy e sindacato*, in *RGL*, 2017, n. 2, I, p. 291 ss.

([60]) LEONE XIV, cit., *Il problema della disoccupazione*, § 155.

in cui risponde una persona. La *Magnifica Humanitas* offre a questa constatazione tecnico-giuridica il suo fondamento antropologico: la differenza non è un problema da risolvere con più tecnologia, ma una struttura dell'umano da custodire. Essa illumina ciò che il legislatore ha inteso proteggere, la persona del lavoratore inserito in una piattaforma nella sua integrità e irriducibilità, e misura la distanza tra l'ambizione del disegno normativo e le sue realizzazioni concrete. E quella distanza è ancòra considerevole.

8. Considerazioni conclusive: una legge di transizione

Il decreto-legge non è la risposta definitiva alla questione algoritmica nel diritto del lavoro italiano, né potrebbe esserlo stante la natura incerta del diritto ([61]). È qualcosa di diverso e, in un certo senso, di più onesto: una legge di transizione ([62]). Il recente intervento ha infatti costruito un sistema normativo di presidio che, pur imperfetto nei suoi raccordi interni, ha il merito di esistere, di aver trasformato in diritto positivo esigibile tutele che fino al 1° maggio 2026 erano affidate alla sola elaborazione giurisprudenziale, spesso contraddittoria, e a norme di portata generale non specificamente calibrate sul lavoro di piattaforma. Il cammino percorso dal 2018 al 2026, con la presunzione di subordinazione algoritmica codificata in legge, è il cammino di un ordinamento che ha imparato, lentamente e faticosamente, a guardare la realtà nuova del lavoro digitale con gli strumenti del diritto, anziché fingere che quella realtà non ponesse questioni nuove.

La presunzione di subordinazione algoritmica dell'articolo 12, comma 3, attenua significativamente l'asimmetria probatoria strutturale che aveva reso il contenzioso dei *riders* sistematicamente difficile: il lavoratore non deve più dimostrare positivamente la subordinazione nella sua interezza, ed è la piattaforma a dover fornire la prova contraria. Il sistema di vigilanza multilivello dell'articolo 13, con il *data retention* quinquennale, il coordinamento tra Inail, INL, Inps, Ministero e ELA, crea un patrimonio documentale obbligatorio che rende strutturalmente più difficile l'opacità come strategia difensiva delle piattaforme.

Sul piano delle criticità, la modifica apportata in sede di conversione all'articolo 14, comma 2 è la più discutibile sul piano sistematico. Il testo originario aveva scelto un criterio generale: spiegazione e riesame operavano per tutte le decisioni

([61]) Il concetto e il suo opposto non possono essere sviluppati in questa sede. Cfr., *ex multis*, F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Foro Italiano, 1951, p. 92 ss.

([62]) Non certo in senso negativo, si tratta più semplicemente di un atto normativo che, consapevolmente, non aspira a chiudere una questione, ma a governarne la fase di passaggio verso un assetto stabile ancòra da definire.

automatizzate incidenti sulle condizioni di lavoro o sul compenso, in coerenza con la logica della direttiva (UE) 2024/2831 e con il principio del *human in the loop*. La legge di conversione vi ha sostituito un elenco tassativo di tre categorie di decisioni, riproducendo ciò che l'articolo 11 della direttiva impiega per imporre alla piattaforma una motivazione scritta. Una riproduzione, però, amputata, là dove la norma europea prosegue con una clausola di chiusura che abbraccia qualsiasi decisione con effetti analoghi o che incida sugli aspetti essenziali del rapporto. Inoltre, nella direttiva, quell'elenco serve a individuare le decisioni che esigono una motivazione scritta, non a limitare la spiegazione e il riesame, che riguardano ogni decisione presa o sostenuta da sistemi automatizzati. La scelta privilegia la certezza applicativa rispetto all'effettività della tutela. Rischia però di svuotare di significato pratico uno strumento pensato per riequilibrare l'asimmetria tra lavoratore e algoritmo proprio nelle situazioni più frequenti e meno visibili.

Non mancano altre lacune.

In primo luogo, il legislatore tace sul momento genetico dell'algoritmo, quello in cui i parametri vengono fissati, i criteri vengono programmati e le logiche di assegnazione, valutazione e sanzione vengono incorporate nel sistema prima ancòra che esso entri in funzione. Invero, da tempo è stata identificata nella negoziazione *ex ante* dell'algoritmo, nella definizione condivisa tra datore e rappresentanze sindacali dei parametri e dei limiti del sistema automatizzato prima della sua implementazione, la frontiera più avanzata della tutela nel lavoro digitale ([63]). Di fatto, l'indifferenza verso il ruolo della contrattazione collettiva algoritmica lascia il decreto a metà strada. Presidia le conseguenze del potere algoritmico già esercitato, ma non interviene sulla sua progettazione, dove la voce delle rappresentanze sindacali avrebbe potuto incidere prima che l'algoritmo diventasse legge interna dell'impresa, seppur con i limiti già segnalati.

In concreto, la legge in commento interviene *ex post* in quanto disciplina le conseguenze del potere algoritmico già esercitato, garantisce la trasparenza e il riesame delle decisioni già adottate, presume la subordinazione quando emergono fatti che indicano l'esistenza di poteri di direzione e controllo. Ciò che il legislatore avrebbe potuto fare, senza forzare l'autonomia collettiva, è operare su due piani distinti. Sul piano degli obblighi informativi, avrebbe potuto estendere il diritto di informazione e consultazione delle rappresentanze sindacali ai sistemi algoritmici nella fase progettuale, prima della loro implementazione ([64]). Un obbligo di *disclosure ex ante* avrebbe reso le rappresentanze sindacali consapevoli del

([63]) F. MARTELLONI, *Azione collettiva e nuove tecnologie: quale rapporto tra rappresentanti e rappresentati?*, in *LLI*, 2025, n. 1, p. 65 ss.

([64]) Sul piano degli obblighi informativi pre-implementativi, il quadro normativo vigente non è del tutto silente. L'art. 26, § 7, del regolamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*) impone già ai datori di

progetto algoritmico, non soltanto destinatari delle informazioni sui parametri algoritmici interni del sistema. Sul piano procedurale, avrebbe potuto introdurre un obbligo di apertura del confronto sui criteri algoritmici che incidono su assegnazione, valutazione e compenso. Non un obbligo di risultato, ma appunto un obbligo procedimentale, sul modello di quanto l'accordo-quadro europeo delle parti sociali sulla digitalizzazione del 22 giugno 2020 ha promosso a livello europeo, sostenendo la partecipazione e la consultazione delle rappresentanze sindacali quando un sistema tecnologico automatizzato venga introdotto o modificato in azienda.

La seconda lacuna è strutturale e riguarda l'effettività del sistema. La clausola di invarianza finanziaria dell'articolo 13, comma 2, impone che l'intera architettura di vigilanza sia attuata senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. È una scelta che rischia di trasformare la vigilanza multilivello da presidio reale a presidio nominale: Inail, INL e Inps non dispongono di competenze tecniche algoritmiche adeguate, e non possono acquisirle con le risorse esistenti.

Una terza lacuna riguarda il piano formativo. Né il decreto né il quadro normativo europeo impongono obblighi formativi sulla consapevolezza algoritmica, limitandosi al profilo informativo. La distinzione non è irrilevante. L'informazione è il *diritto di sapere* che un sistema algoritmico governa le proprie condizioni di lavoro. La formazione è qualcosa di più ambizioso, è il *diritto di divenire*. È sapere non solo come usare la tecnologia, ma come riconoscere quando essa produce ingiustizia, quando discrimina, quando limita la libertà. I due piani vivono in una relazione dialettica. Senza formazione, l'informazione rischia di restare lettera morta. La formazione più efficace non è quella che pretende di rendere il lavoratore capace di leggere il codice sorgente, aspirazione irrealistica data la natura degli algoritmi di apprendimento automatico, ma quella che sviluppa una consapevolezza dei propri limiti. Il lavoratore deve sapere che non può decifrare l'algoritmo da solo, e deve saper riconoscere nel sindacato, nel giudice, negli ispettori del lavoro i soggetti istituzionali a cui rivolgersi.

---

lavoro *deployer* di sistemi di IA ad alto rischio di informare i rappresentanti dei lavoratori e i lavoratori interessati prima di mettere in servizio il sistema. Un obbligo di informazione pre-implementativa che tocca esattamente la finestra temporale che la l. n. 112/2026 lascia sguarnita. Tuttavia, l'obbligo presenta limiti strutturali che ne riducono la portata effettiva. Riguarda i soli sistemi classificati «ad alto rischio» ai sensi dell'allegato III dell'*AI Act*, con le incertezze classificatorie che questa qualificazione comporta. È un obbligo di informazione sulla circostanza che il sistema verrà utilizzato, non sui suoi parametri algoritmici interni. Non impone alcuna forma di consultazione o negoziazione sul contenuto del sistema. Analogo limite presenta l'art. 1-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 152/1997, che estende alle rappresentanze sindacali la sola informazione su sistemi già in uso. La consultazione *ex ante* è invece imposta dall'art. 13, § 2, della direttiva (UE) 2024/2831: un contenuto necessario del recepimento, che la l. n. 112/2026 ha scelto di non anticipare.

Il Fondo di Tesoreria alla prova della soglia dinamica: la regolarizzazione del primo semestre 2026 (art. 16)

di Alessio Caracciolo

Abstract – La disposizione in commento interviene sulla prima applicazione dell'ampliamento dell'obbligo di versamento del TFR al Fondo di Tesoreria Inps, qualificando come tempestivi i pagamenti relativi ai periodi da gennaio a giugno 2026 effettuati entro il 16 luglio ed escludendo sanzioni civili, interessi e somme aggiuntive. La presente riflessione si sofferma sulla natura e sui limiti di una rimessione in termini che risolve il problema del ritardo, ma non quelli – ben più complessi – relativi all'individuazione dell'obbligo, alla corretta esposizione contributiva e alla verifica dinamica della consistenza occupazionale.

Abstract – The provision governs the first implementation of the wider obligation to transfer severance-pay accruals to the Inps Treasury Fund. Payments relating to January-June 2026 are deemed timely if made by 16 July, with no civil penalties, interest or additional sums. After reconstructing the shift from a historically fixed workforce threshold to an annually variable test, this comment examines the nature and limits of a statutory extension that cures late payment but does not resolve the more complex issues concerning the identification of liable employers, accurate reporting and the recurring workforce-size test.

Sommario: 1. Una riforma strutturale con avvio problematico. – 2. Dalla fotografia del 2006 alla verifica dinamica. – 3. Quale "contributo" e quale natura dell'obbligazione. – 3.1. La provvista tra tutela del lavoratore e finanziamento d'impresa. – 4. La rimessione in termini e le sanzioni neutralizzate. – 5. Regolarizzazioni alternative e conseguenze dell'inadempimento. – 5.1. La tutela prima della cessazione del rapporto. – 5.2. Insolvenza e pluralità dei fondi di garanzia. – 6. Conclusioni.

1. Una riforma strutturale con avvio problematico

L'articolo 16, comma 1, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2026, n. 112, interviene sulle prime scadenze sopportate dai datori entrati nel Fondo per effetto dell'articolo 1, comma 203, legge 30 dicembre 2025, n. 199, e considera tempestivi versamenti che, secondo il calendario ordinario, sarebbero tardivi. La disposizione merita di essere letta oltre il suo semestre di riferimento, specialmente a fronte delle possibili incertezze sull'individuazione dei datori soggetti all'obbligo ([1]).
Che una disciplina di accompagnamento fosse necessaria era prevedibile. Difatti, l'obbligo decorre dal 1° gennaio con un parametro (la media occupazionale) che si ricava dall'anno precedente, mentre i dati necessari devono essere ricondotti alle posizioni contributive e tradotti nei sistemi di paga. Soprattutto nei gruppi societari, nelle reti e nelle organizzazioni complesse, questa sequenza richiede anche di stabilire quale soggetto debba assumere come propri rapporti che, nell'anno-base, facevano capo a un soggetto diverso. Le prime scadenze potevano dunque maturare mentre era ancora controverso lo stesso ingresso nel Fondo. L'articolo 16 rimuove il costo di quel ritardo, lasciando all'impresa e all'Inps il tempo necessario per l'accertamento ([2]).

2. Dalla fotografia del 2006 alla verifica dinamica

Nel sistema originario, la consistenza occupazionale era fotografata al 31 dicembre 2006 – o, per le imprese sorte successivamente, nell'anno di avvio dell'attività – e conservava rilievo anche quando l'organico fosse in seguito aumentato o diminuito. La legge n. 199/2025 ha sostituito questa soluzione, che assicurava certezza ma produceva una evidente distanza dalla dimensione effettiva dell'impresa, con la media dei lavoratori occupati nell'anno solare precedente: per il

([1]) Cfr. M. DALLA SEGA, *La previdenza complementare entra nel decreto Primo maggio: una confusa marcia indietro a due passi dal via*, in Boll. ADAPT, 2026, n. 25, p. 1; E. MASSI, *Decreto 1° maggio: novità in materia di lavoro*, in *DPL*, 2026, n. 20, p. 1155 ss., spec. pp. 1169-1170.
([2]) La difficoltà non dipende soltanto dal tempo materiale necessario per aggiornare i sistemi di paga. Il nuovo criterio lega un'obbligazione mensile a un dato medio ricostruibile soltanto dopo la chiusura dell'anno e trasforma così l'accertamento della platea in un procedimento ricorrente. Sul passaggio dalla soglia storica alla media annuale e sulle conseguenze applicative, si veda M.R. GHEIDO, *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, in *DPL*, 2026, n. 3, p. 155 ss.; cfr. il Dossier Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 691/1 – Progetti di legge n. 612/1, d.l. n. 62/2026 – A.C. 2911-A, 9 giugno 2026, pp. 70-71. La rimessione in termini corregge l'asimmetria per il 2026, mentre per gli esercizi successivi servirà un intervento strutturale.

2026 e il 2027 rileva la soglia di sessanta dipendenti, destinata a scendere a cinquanta nel quadriennio 2028-2031 e a quaranta dal 2032 ([3]).
La media annuale segue meglio l'effettiva dimensione del datore, ma il prezzo della maggiore aderenza alla realtà è una perdita di stabilità. Chi si colloca vicino alla soglia può entrare successivamente nel Fondo, rimanendone poi vincolato anche a seguito di successiva riduzione del personale, poiché il dato testuale della norma non consente di escludere in un secondo momento il datore di lavoro dall'obbligo, esattamente come accadeva nel regime previgente. Il passaggio dalla fotografia del 2006 a un controllo ricorrente trasforma perciò il requisito dimensionale in una variabile della gestione ordinaria, con effetti che non sono neutralizzati dalla sola regolarizzazione del primo semestre 2026 ([4]) e che potrebbero incidere anche sulle prospettive occupazionali o sull'utilizzo abusivo di istituti che non sono stati ideati per contenere il numero dei lavoratori. Difatti, nella nuova configurazione le operazioni straordinarie mostrano con particolare evidenza il limite della tecnica di computo ([5]): dopo una fusione o una cessione di ramo, la consistenza formalmente imputabile al datore può cambiare senza un'analoga discontinuità dell'organizzazione produttiva, sicché occorrerà ricostruire chi fosse titolare dei rapporti nell'anno-base, chi sia succeduto nei relativi obblighi e come debbano essere letti i dati distribuiti tra le matricole diverse, ampliando uno dei passaggi ordinari dell'accertamento ([6]).
La novella modifica l'anno assunto a base della media e lascia sullo sfondo, invariate, le regole di attuazione del Fondo dettate dal decreto del 30 gennaio 2007 e dalla prassi Inps, senza modificarle. Occorre quindi distinguere il computo funzionale al Fondo da quello utilizzato per altri limiti lavoristici: la coincidenza numerica della soglia non autorizza a trasferire automaticamente esclusioni o criteri

([3]) Cfr. art. 1, comma 755 ss., l. n. 296/2006; d.m. 30 gennaio 2007 recante le modalità di attuazione delle disposizioni dei commi 755 e 756 della legge finanziaria 2007; art. 1, comma 203, l. n. 199/2025. Sul punto, si veda la ricostruzione contenuta in Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 691/1, cit., pp. 70-71.
([4]) Sulla funzione previdenziale del TFR e sul rapporto con le forme complementari, si vedano O. BONARDI, *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, 2007, n. 3-4, p. 552 ss.; M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, p. 355 ss.
([5]) In merito, si veda circ. Inps 5 febbraio 2026, n. 12.
([6]) Il d.m. 30 gennaio 2007 e la circ. Inps 3 aprile 2007, n. 70, costruiscono l'obbligo sul datore e sulle relative posizioni contributive, non sul gruppo inteso come unità economica. Ne deriva che fusione, cessione e pluralità di matricole non possono essere risolte mediante un generico principio di continuità aziendale: occorre ricostruire chi fosse titolare dei rapporti rilevanti nell'anno-base e chi sia succeduto nell'obbligazione. Sul punto, si veda B. GALLO, *Tfr al Fondo tesoreria: soggetti obbligati, sconti contributivi, anticipazione e liquidazione*, in *GP*, 2026, n. 2, p. 102 ss. L'assenza di una disciplina transitoria per le operazioni straordinarie è uno dei punti nei quali il criterio dinamico di ingresso richiederà una verifica più attenta.

elaborati per istituti differenti. È questo il primo punto sul quale la verifica annuale può produrre risultati non intuitivi, soprattutto in presenza di rapporti a tempo parziale, assenze e rapporti di durata inferiore all'anno ([7]).
Il rinvio ai datori «tenuti, a decorrere dal 1° gennaio 2026» delimita con sufficiente chiarezza il perimetro soggettivo dell'articolo 16, comma 1, decreto-legge n. 62/2026: la protezione è riservata a coloro che entrano nel Fondo per effetto della nuova soglia e non può essere estesa ai datori già obbligati secondo la disciplina previgente, per i quali non si manifesta alcuna difficoltà di prima applicazione. Una diversa lettura trasformerebbe una disposizione di accompagnamento in una moratoria generalizzata, priva di una giustificazione coerente rispetto alla ratio dell'intervento ([8]).

3. Quale "contributo" e quale natura dell'obbligazione

Il "contributo" al quale fa riferimento l'articolo 16, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, è la quota mensile di TFR maturando non destinata dal lavoratore a una forma pensionistica complementare. La quota lorda è determinata dividendo la retribuzione utile per 13,5, vale a dire applicando l'aliquota convenzionale del 7,41%; nei casi previsti, dall'importo va detratto il contributo dello 0,50% di cui all'articolo 3, ultimo comma, legge n. 297/1982 ([9]).
Il dato lessicale non risolve la qualificazione sostanziale della quota. L'articolo 1, comma 756, legge n. 296/2006, assimila le somme dovute alla contribuzione previdenziale obbligatoria ai fini dell'accertamento e della riscossione. Sul punto, si rilevano due orientamenti. Il primo attribuisce natura retributiva assegnando rilievo al limite espresso dell'assimilazione e conservando in capo al datore l'obbligazione per le quote non versate; il secondo, invece, ricava dalla funzione finale una natura previdenziale e considera il Fondo di Tesoreria unico obbligato alla prestazione, anche in mancanza della provvista, in applicazione dell'articolo 2116, comma 1, c.c. La Cassazione con ordinanza 14 settembre 2025, n. 25175, ha rimesso la questione al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni unite, ma a quanto consta non risulta essere stata emanata una decisione

([7]) Art. 1, comma 6, d.m. 30 gennaio 2007; circ. Inps 3 aprile 2007, n. 70. Il richiamo contenuto nel dossier parlamentare al regolamento attuativo conferma che la novella del 2025 interviene sul riferimento temporale e sulle soglie, non sull'intera tecnica di computo.
([8]) La delimitazione soggettiva conferma il carattere eccezionale della disposizione: essa accompagna l'ingresso determinato dall'art. 1, comma 203, l. n. 199/2025, e non introduce un condono generalizzato per qualunque omissione verso il Fondo. Sul punto, si vedano M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 1; E. MASSI, *op. cit.*, pp. 1169-1170.
([9]) Si veda circ. Inps 5 febbraio 2026, n. 12, §§ 3 e 4; cfr. B. GALLO, *op. cit.*, p. 102 ss.; F. MARTINELLI, *Previdenza complementare: destinazione del Tfr*, in *GP*, 2026, n. 8, p. 457 ss.

([10]). Tra le questioni sottoposti alla Corte, si rileva anche la possibilità dell'intervento congiunto del Fondo di Tesoreria e del Fondo di garanzia disciplinato dall'articolo 2, legge n. 297/1982, in caso di omissione datoriale ([11]).
Le teorie maturate in merito alle prestazioni afferenti alla previdenza complementare possono fornire spunti circa la titolarità del credito e alla struttura dei rimedi ([12]). Difatti, per quanto riguarda i fondi pensione sussistono dubbi in merito al momento nel quale la titolarità del credito si trasferisca dal lavoratore alla forma previdenziale ([13]). Anche la distinzione tra lesione attuale della posizione e danno finale è utile per mettere a fuoco l'interesse alla corretta denuncia delle quote ([14]). Il confronto non può però diventare una premessa risolutiva: il Fondo di Tesoreria opera secondo un meccanismo legale a ripartizione, non remunera

([10]) Cfr. M. CINELLI, *Lo "strano caso" del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria va alle Sezioni unite*, in *RDSS*, 2025, n. 3, pp. 661-663; M. D'ORIANO, *La natura delle quote di t.f.r. versate al Fondo di tesoreria: il contrasto nella giurisprudenza di legittimità e le prospettive future*, in *RDSS*, 2025, n. 2, pp. 271-286; G. LUDOVICO, *La strana metamorfosi del t.f.r. dovuto al Fondo di tesoreria: da retribuzione del lavoratore a contribuzione dell'Inps?*, in *RDSS*, 2025, n. 2, pp. 255-270; C.A. NICOLINI, *Sulla natura del trattamento di fine rapporto dovuto al Fondo di Tesoreria*, in *LDE*, 2026, n. 2, p. 2 ss.; R. RIVERSO, *La giurisprudenza sulla natura giuridica del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria*, in *RDSS*, 2025, n. 2, pp. 295-307; in giurisprudenza, si veda Cass. ord. 14 settembre 2025, n. 25175.
([11]) Cfr. A. CAIAFA, *Il trattamento di fine rapporto e dei crediti di lavoro negli strumenti di regolazione della crisi e insolvenza*, in *LDE*, 2026, n. 2, p. 2 ss.; M. D'ORIANO, *Fondo di garanzia Inps. La difficile tutela del t.f.r. in caso di trasferimento delle aziende in crisi*, in *RDSS*, 2026, n. 1, pp. 35-63; L. TRIA, *Il fondo di garanzia del TFR e dei crediti di lavoro: un istituto da maneggiare con cura*, in *LDE*, 2026, n. 2, p. 2 ss. Nella medesima direzione, Cass. ord. 16 aprile 2025, n. 10082, che ha ribadito la persistente responsabilità datoriale per le quote non versate; si veda anche INPS, *TFR a carico del Fondo di Tesoreria*, servizio istituzionale, agg. 29 luglio 2026, 1, che distingue il pagamento ordinario tramite datore dall'intervento diretto dell'Istituto.
([12]) R. VIANELLO, *Previdenza complementare e tutela della posizione assicurativa individuale*, in *RDSS*, 2009, n. 3, pp. 653-700, distingue la costruzione progressiva della posizione dai singoli rapporti che ne alimentano il finanziamento; V. FERRANTE, *La previdenza complementare al tempo della crisi finanziaria: vicende dei fondi e tutela delle posizioni individuali*, in *RIDL*, 2009, n. 4, I, pp. 531-550, ricostruisce le conseguenze dell'omissione tenendo separati contribuzione, rendimenti e prestazione.
([13]) Per la legittimazione del fondo alla riscossione, si veda V. FERRANTE, *op. cit.*, spec. pp. 539-543; in senso diverso, P. BONETTI, F. SCAINI, *I fondi pensionistici complementari: natura del credito e legittimazione attiva in sede di insinuazione*, in *Il Fallimento e le Altre Procedure Concorsuali*, 2014, n. 12, pp. 1253-1260, che riconducono al lavoratore il credito che, prima del versamento, conserva la matrice retributiva. Il quadro delle tesi e dei rimedi è ricostruito in M. BASSOTTI, A. CARACCIOLO, S. IACOBUCCI, S. MAGAGNOLI, A.R. PASTORE, G. PISTORE, F. STAMERRA, *Fondi pensione e omissioni contributive: la tutela della posizione contributiva del lavoratore*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *Welfare negoziale e nuovi bisogni. Tradizione ed emergenza*, ES, 2022, pp. 93-134, al quale sia consentito il rinvio.
([14]) La distinzione tra danno finale e lesione attuale della posizione è sviluppata da R. VIANELLO, *op. cit.*, p. 653 ss., e, con riguardo alle differenti componenti del pregiudizio, in M. BASSOTTI, A. CARACCIOLO, S. IACOBUCCI, S. MAGAGNOLI, A.R. PASTORE, G. PISTORE, F. STAMERRA, *op. cit.*

una posizione individuale e non coincide con una forma pensionistica complementare. Nel sistema interno, conserva maggiore solidità la distinzione tra la funzione previdenziale del TFR e la struttura del credito di lavoro ([15]).
La stessa disciplina del Fondo offre indici non univoci: l'articolo 1, comma 755, legge n. 296/2006, afferma che il Fondo "garantisce" il pagamento del TFR, mentre il successivo comma parla di "contributo" e ne assoggetta la riscossione alle regole previdenziali. La prestazione, tuttavia, rimane calcolata secondo l'articolo 2120 c.c. ([16]). La qualificazione, a ben vedere, incide però sul soggetto obbligato, sull'automaticità della prestazione, sulla prescrizione, sulla legittimazione attiva e sul rango del credito nelle procedure concorsuali ([17]).
L'articolo 16, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, resta esterno a questo contrasto, confermando di fatto l'assimilazione alla contribuzione nella fase della riscossione, senza poter tuttavia avere alcuna portata risolutiva ([18]).

([15]) P. GHINOY, *Il TFR tra credito retributivo e prestazione previdenziale: quali ricadute sistematiche?*, in *LDE*, 2026, n. 1, p. 2. La distinzione tra funzione e struttura è approfondita anche da G. DE SIMONE, *Riforma del Tfr e previdenza complementare, tra neopaternalismo pubblico e autonomia privata*, in *LD*, 2008, n. 4, p. 551 ss., spec. p. 557, che qualifica il TFR come credito retributivo e individua nel differimento dell'esigibilità la tecnica che ne realizza la funzione previdenziale. In senso più favorevole alla trasformazione prodotta dal conferimento, si veda G. LUDOVICO, *op. cit.*

([16]) P. CAPURSO, *Il trattamento di fine rapporto non versato al Fondo di tesoreria: le certezze del dubbio*, in *RDSS*, 2025, n. 2, pp. 287-294, spec. 2 pp. 89-291, mette in sequenza gli indici letterali di entrambe le tesi e giudica il contrasto «al limite dell'indecidibile, o comunque dell'imprevedibile» (ivi, p. 289). Cfr. M. CINELLI, *Lo "strano caso" del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria va alle Sezioni unite*, cit., p. 661 ss., il quale valorizza la necessità di una composizione nomofilattica. Cass. ord. 14 settembre 2025, n. 25175, conferma che l'alternativa incide su domanda amministrativa, legittimazione, prescrizione e automaticità, e non soltanto sul lessico.

([17]) Per gli effetti concreti delle due qualificazioni, si veda P. CAPURSO, *op. cit.*, pp. 291-294, che confronta automaticità, prescrizione e collocazione concorsuale; cfr. F. MARASCO, *Sulla possibile qualificazione "retributiva" dei trattamenti previdenziali e le sue implicazioni: il peculiare caso del TFR a carico del Fondo di Tesoreria dell'INPS*, in *www.lpo.it*, 2 luglio 2025, pp. 1-4, che invece collega il problema alla più generale mancanza di un'azione del lavoratore diretta alla regolarizzazione della posizione; P. GHINOY, *op. cit.*, pp. 8-10, che difende la persistenza della responsabilità datoriale. La tesi dell'automaticità trova invece sostegno in circ. Inps 3 aprile 2007, n. 70, e in Cass. 18 febbraio 2022, n. 5418.

([18]) Cfr. Cass. 25 luglio 2018, n. 19708, e Cass. 16 maggio 2018, n. 12009, che riconoscono alle quote una potenzialità satisfattiva anteriore all'esigibilità; sul punto, si vedano A. SGROI, *Fondo di tesoreria e Fondo di garanzia per gli iscritti ai fondi di previdenza complementare, e procedure esecutive*, in *RDSS*, 2019, n. 2, p. 473 ss.; F. MARASCO, *op. cit.*, pp. 1-2, segnala però che la giurisprudenza nega un'azione dell'assicurato volta a ottenere dall'Inps la regolarizzazione della posizione contributiva. Le due proposizioni non sono incompatibili: la prima riguarda l'esistenza e la conservazione del credito; la seconda il contenuto del rimedio esperibile contro l'ente. Cass. 16 aprile 2025, n. 10082, come ricostruita da Cass. ord. 14 settembre 2025, n. 25175, precisa inoltre che, accolta la qualificazione contributiva, il lavoratore non può interrompere la prescrizione del credito dell'Inps, non essendone titolare.

3.1. La provvista tra tutela del lavoratore e finanziamento d'impresa

Su un piano distinto, il trasferimento del TFR maturando incide sulla struttura finanziaria dell'impresa. L'accantonamento interno costituisce una fonte di autofinanziamento a costo legale predeterminato, in quanto il versamento mensile al Fondo sostituisce il debito differito con un esborso corrente. La soglia dimensionale distribuisce quindi anche il costo finanziario della riforma, non a caso accompagnata fin dall'origine da misure compensative ([19]).
Il nuovo criterio è dinamico soltanto per individuare l'ingresso nel Fondo. Una volta raggiunta la soglia e sorto l'obbligo, le successive riduzioni del numero degli addetti non consentono al datore di uscirne. Al contempo, il superamento della soglia non attrae retroattivamente le quote maturate quando il datore non era ancora obbligato ([20]). Per i datori prossimi alle soglie che opereranno nel 2028 e nel 2032, la prevenzione dell'inadempimento richiederà una verifica stabile dei dati sui quali si forma la media annuale ([21]).

4. La rimessione in termini e le sanzioni neutralizzate

Il meccanismo scelto per i mesi da gennaio a giugno 2026 è più incisivo di una semplice riduzione delle maggiorazioni. Il pagamento eseguito entro il 16 luglio, infatti, è qualificato come tempestivo, sebbene le scadenze mensili siano già trascorse, sicché sanzioni civili, interessi e somme aggiuntive vengono esclusi perché manca il presupposto temporale dal quale quegli accessori avrebbero dovuto

([19]) Come ricorda P. CAPURSO, *op. cit.*, p. 287, la nascita del Fondo suscitò la protesta datoriale per la sottrazione di «una importante provvista funzionale agli investimenti» e l'approvazione fu accompagnata da benefici compensativi. Sul TFR come fonte di finanziamento e sulla sua previdenzializzazione, cfr. G. DE SIMONE, *op. cit.*; A. TURSI, *Il TFR nei fondi pensione? Per la Cassazione è l'inverso*, in *RIDL*, 2006, n. 3, I, p. 710 ss. La diversa finalità dei contributi alla previdenza complementare è messa in luce da C. cost. 8 settembre 1995, n. 421.
([20]) Artt. 1 e 2, d.m. 30 gennaio 2007; circ. Inps 3 aprile 2007, n. 70. Sul punto, si vedano M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 1, che coglie la difficoltà di innestare correzioni ravvicinate su una disciplina già di per sé complessa; M.R. GHEIDO, *op. cit.*, p. 155 ss. Circ. Inps 5 febbraio 2026, n. 12, § 2, precisa che le riduzioni del numero degli addetti intervenute dopo l'ingresso nel Fondo non incidono sull'obbligo di versamento.
([21]) Si veda B. GALLO, *op. cit.*, p. 102 ss. Cfr. circ. Inps 5 febbraio 2026, n. 12; mess. Inps 5 maggio 2026, n. 1493, mess. Inps 6 maggio 2026, n. 1511, che dimostrano la coesistenza di una pluralità di flussi e causali. Sul punto, si veda anche Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 691/1, cit., 70-71, che ricostruisce la platea, ma non risolve il computo nelle operazioni straordinarie.

decorrere. La precisazione chiude lo spazio per far sopravvivere sotto una diversa denominazione un costo riferito proprio al ritardo che l'articolo 16, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, ha cancellato ([22]).

La norma, quindi, consolida e supera le prime indicazioni amministrative. La circolare Inps 5 febbraio 2026, n. 12, aveva consentito il versamento senza accessori entro il 16 maggio 2026; il messaggio Inps 6 maggio 2026, n. 1511, ha invece recepito il nuovo termine legislativo del 16 luglio 2026 e confermato l'uso del codice causale CF05 nel flusso Uniemens. Per i lavoratori agricoli restano valide le specifiche istruzioni del messaggio Inps 5 maggio 2026, n. 1493 ([23]).

Affinché il pagamento sia considerato tempestivo, deve essere imputabile ai mesi protetti e deve trovare corrispondenza nella denuncia contributiva. In caso contrario, la formula «a tutti gli effetti di legge» rischierebbe di essere invocata impropriamente per coprire non il ritardo che la norma intende neutralizzare, bensì errori di classificazione o di quantificazione che rimangono estranei al suo oggetto ([24]).

L'apparato neutralizzato è quello dell'articolo 116, comma 8, legge n. 388/2000, nel testo modificato dall'articolo 30, comma 1, decreto-legge n. 19/2024, convertito nella legge n. 56/2024. Nell'omissione rilevabile dalle denunce obbligatorie, la misura ordinaria è pari, in ragione d'anno, al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti, con tetto del 40%. Il pagamento spontaneo integrale entro centoventi giorni dalla scadenza, prima di contestazioni o richieste, riduce la misura al solo tasso ufficiale di riferimento. Nell'evasione intenzionale mediante occultamento o dichiarazioni non veritiere, invece, la misura è del 30% annuo, con tetto del 60%. La denuncia spontanea entro dodici mesi e il pagamento entro trenta o novanta giorni consentono le misure ridotte previste dall'articolo 116, comma 8, lettera *b*, legge n. 388/2000 ([25]).

([22]) Art. 1, comma 756, l. 27 dicembre 2006, n. 296; circ. Inps 5 febbraio 2026, n. 12, § 4; mess. Inps 6 maggio 2026, n. 1511.

([23]) Circ. Inps 5 febbraio 2026, n. 12; mess. Inps 5 maggio 2026, n. 1493; mess. Inps 6 maggio 2026, n. 1511; E. MASSI, *op. cit.*, p. 1155 ss., spec. pp. 1169-1170.

([24]) La distinzione tra pagamento e corretta esposizione è resa visibile dal meccanismo Uniemens: mess. Inps 6 maggio 2026, n. 1511, collega la regolarizzazione al codice causale CF05, mentre mess. Inps 5 maggio 2026, n. 1493, detta istruzioni specifiche per i lavoratori agricoli. La tempestività riguarda dunque il solo versamento, non sanando la mancata denuncia o l'inesattezza nell'individuazione dell'imponibile. Il rilievo non è solo formalistico, perché senza tale corrispondenza il Fondo non dispone degli elementi necessari per attribuire la provvista alla posizione del singolo lavoratore.

([25]) Circ. Inps 4 ottobre 2024, n. 90, §§ 2-5, e allegato n. 1; art. 116, comma 8, lett. *a* e *b*, l. n. 388/2000.

Il riferimento alle «sanzioni civili» ([26]) contenuto nell'articolo 16, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, è dunque tecnicamente appropriato, poiché identifica quale componente sterilizzata la sola maggiorazione relativa al mero ritardo. L'articolo 2, comma 1-*bis*, decreto-legge n. 463/1983, convertito nella legge n. 638/1983, riguarda invece l'omesso versamento delle ritenute previdenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori, fattispecie strutturalmente diversa dalla corresponsione della quota di TFR finanziata dal datore. Restano estranee alla sanatoria eventuali falsità, occultamenti di rapporti o autonome violazioni dichiarative, che devono essere accertati secondo le rispettive norme ([27]).

5. Regolarizzazioni alternative e conseguenze dell'inadempimento

Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo della disposizione impedisce che la norma si trasformi in una sanatoria generale ([28]). Fuori dall'articolo 16, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, l'ordinamento offre però altri strumenti di regolarizzazione, seppur meno intensi. Il ravvedimento disciplinato dall'articolo 116, comma 8, legge n. 388/2000, ad esempio, attenua le sanzioni. In modo analogo, l'articolo 116, commi 15 e 16, legge n. 388/2000, consente riduzioni in ipotesi tipizzate, fermo l'integrale pagamento del capitale. Le procedure di compliance introdotte dall'articolo 30, commi 5 ss., decreto-legge n. 19/2024, convertito nella legge n. 56/2024, infine, incentivano l'emersione e la regolarizzazione ([29]). Se il datore non paga entro il 16 luglio 2026, il debito resta esigibile secondo le originarie scadenze mensili e l'Inps può procedere all'accertamento e alla riscossione, applicando il regime di cui all'articolo 116, legge n. 388/2000, in relazione alla condotta concretamente accertata. Possono inoltre prodursi effetti sulla re-

([26]) Sulla disciplina risultante dall'art. 30, comma 1, d.l. n. 19/2024, convertito dalla l. n. 56/2024, si veda circ. Inps 4 ottobre 2024, n. 90. La qualificazione delle maggiorazioni come "sanzioni civili" esprime la loro accessorietà automatica rispetto al debito contributivo senza renderle irrilevanti sul piano deterrente: la differenza tra omissione ed evasione dipende dalla condotta e dalla rappresentazione resa all'ente, non dalla sola durata del ritardo.

([27]) Art. 2, comma 1-*bis*, d.l. n. 463/1983, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 638/1983.

([28]) La formula «a tutti gli effetti di legge» deve essere riferita all'oggetto che la precede, cioè alla tempestività dei versamenti del primo semestre. Una lettura capace di attrarre errori di destinazione, retribuzione utile o consistenza occupazionale trasformerebbe una rimessione in termini in una sanatoria sostanziale priva di criteri e di procedimento. Cfr. E. MASSI, *op. cit.*, p. 1155 ss.; Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 691/1, cit., 70-71.

([29]) Art. 116, commi 8, 15 e 16, l. n. 388/2000; art. 30, commi 5-9, d.l. n. 19/2024, convertito dalla l. n. 56/2024; INPS, *Riduzione delle sanzioni civili per ritardato o omesso pagamento*, servizio istituzionale, agg. 21 maggio 2026, 1.

golarità contributiva, salvo le regole specifiche sulla regolarizzazione e sulla rateazione. Le somme accessorie eventualmente già pagate per periodi poi protetti non sono automaticamente restituite dalla legge e richiedono l'uso dei canali di conguaglio o ripetizione ammessi dall'Istituto ([30]).
Per il lavoratore, la rimessione concessa al datore non modifica né l'importo del TFR maturato né il momento nel quale la prestazione diviene esigibile. Il vero problema si presenta se le quote non sono state versate. Finché il contrasto sulla natura del credito non sarà composto in sede nomofilattica, infatti, non è prudente affermare in modo apodittico l'applicabilità del principio di automaticità. Denunce, prospetti di paga e documentazione dei flussi conservano quindi un valore probatorio che la sanatoria del ritardo non rende affatto superfluo ([31]).

5.1. La tutela prima della cessazione del rapporto

Il lavoratore che rilevi l'assenza o il versamento errato delle quote può contestare l'irregolarità al datore, segnalarla all'Inps e promuovere l'accertamento dell'obbligo. Ciò, tuttavia, non equivale a ottenere dall'Istituto una registrazione costitutiva della futura prestazione. La distinzione è importante perché impedisce due errori opposti: attendere passivamente la cessazione, confidando che l'automaticità risolva ogni lacuna, oppure chiedere all'ente un accredito non previsto come rimedio generale. Il contenuto utile dell'iniziativa anticipata consiste nel rendere conoscibile l'omissione, fissare i dati retributivi e impedire che il tempo consumi le azioni disponibili ([32]).
Retribuzione utile, scelta sulla destinazione del TFR, flussi Uniemens, data di ingresso nel Fondo e vicende del datore concorrono a ricostruire la quota. Nel trasferimento d'azienda, inoltre, occorre distinguere ciò che era maturato prima della cessione, ciò che è stato versato e l'eventuale responsabilità solidale prevista

([30]) Gli effetti sulla regolarità contributiva seguono la disciplina generale del DURC, oggi contenuta nel d.m. 30 gennaio 2015 e nelle relative istruzioni Inps. La rateazione accolta può consentire la regolarità alle condizioni previste, pur non cancellando gli accessori maturati. L'alternativa tra pagamento, rateazione e contestazione incide quindi sulla possibilità di accedere a benefici normativi e contributivi, appalti e pagamenti pubblici, oltre che sul costo diretto dell'omissione. È questa proiezione esterna a distinguere ulteriormente la rimessione legale dell'art. 16, comma 1, d.l. n. 62/2026, dal semplice ravvedimento.
([31]) Cfr. M. CINELLI, *Lo "strano caso" del t.f.r. conferito al Fondo di tesoreria va alle Sezioni unite*, cit., p. 661 ss.; C.A. NICOLINI, *Età pensionabile, destinazione del TFR e previdenza complementare nella legge di bilancio per il 2026*, in *RIDL*, 2025, n. 4, III, p. 139 ss.
([32]) Si veda F. MARASCO, *op. cit.*, p. 1, che confronta il diritto al regolare versamento con l'assenza di una generale azione di condanna dell'Inps alla regolarizzazione, richiamando Cass. 11 settembre 2023, n. 26248. Cfr. R. VIANELLO, *op. cit.*, p. 653 ss.

dall'articolo 2112, comma 2, c.c. Nella crisi, la stessa ricostruzione serve per individuare il credito da insinuare e il Fondo eventualmente competente ([33]).
Il credito al TFR segue la propria disciplina, mentre il credito dell'Inps alla provvista è assoggettato alle regole contributive e l'eventuale prestazione previdenziale apre un ulteriore problema sul rapporto tra prescrizione dei versamenti e automaticità ([34]).

5.2. Insolvenza e pluralità dei fondi di garanzia

L'insolvenza rende visibile la pluralità dei patrimoni e dei rimedi coinvolti. Il Fondo di Tesoreria riceve una provvista corrente e liquida il TFR secondo la disciplina dell'articolo 1, commi 755-757, legge 27 dicembre 2006, n. 296; il Fondo di garanzia di cui all'articolo 2 legge 29 maggio 1982, n. 297 interviene quando il datore insolvente non paga il TFR e le ultime retribuzioni; il Fondo disciplinato dall'articolo 5 decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 80 integra invece, alle condizioni previste, i contributi omessi alle forme pensionistiche complementari. I tre istituti rispondono all'esigenza di proteggere il lavoratore, ma differiscono per presupposti, beneficiari e prestazioni e non costituiscono, pertanto, rimedi fungibili ([35]). La natura e la destinazione originaria della quota determinano il circuito di tutela applicabile. Ne consegue che la rimessione in termini dell'articolo 16, comma 1, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 è utile al datore, ma non sostituisce le tutele che possono rendersi necessarie quando l'omissione si accompagni all'insolvenza.

([33]) Cfr. P. GHINOY, *op. cit.*, pp. 2-4, che ricostruisce le conseguenze della natura retributiva nel trasferimento d'azienda e nella prescrizione; M. D'ORIANO, *Fondo di garanzia Inps*, cit., p. 35 ss., che analizza il raccordo tra art. 2112 c.c., insolvenza e intervento del Fondo; L. TRIA, *op. cit.*, p. 2 ss., che sottolinea la necessità di non sovrapporre debitori e presupposti.
([34]) Cfr. P. CAPURSO, *op. cit.*, pp. 292-294, che evidenzia il dilemma se l'automaticità debba coprire anche quote il cui credito contributivo sia prescritto; P. GHINOY, *op. cit.*, pp. 2-3, che richiama invece la prescrizione decennale del credito retributivo decorrente dalla cessazione; F. MARASCO, *op. cit.*, pp. 1-2, secondo il quale il problema si colloca nel più ampio sistema degli artt. 2116 c.c. e 13, l. n. 1338/1962.
([35]) Sui confini e sulle possibili insufficienze dei diversi circuiti di garanzia, cfr. P. BONETTI, F. SCAINI, *op. cit.*; G. DI CORRADO, *Fondo di garanzia e previdenza complementare*, in *GI*, 2011, n. 11, p. 2336 ss.; A. SGROI, *op. cit.*, p. 473 ss.

6. Conclusioni

La scelta legislativa coglie una problematica essenziale, data dalla necessità di ricostruire, dopo la chiusura dell'anno-base, un obbligo già operante dal 1° gennaio. Considerare tempestivo il versamento è più coerente che graduarne ex post la colpevolezza ([36]). Tuttavia, la portata risolutiva dell'articolo 16 si esaurisce in questo aspetto, senza offrire una soluzione stabile anche per quando, negli esercizi successivi, si ripresenteranno dubbi sull'organico da computare, sulle matricole da aggregare, sugli effetti delle operazioni straordinarie e sul momento nel quale possa dirsi certo l'ingresso nel Fondo. Sarebbe stato preferibile l'inserimento di criteri amministrativi stabili e, per i datori prossimi alla soglia, di una comunicazione preventiva ([37]).

([36]) La scelta è più intensa delle riduzioni previste dall'art. 116, commi 8, 15 e 16, l. n. 388/2000: quelle disposizioni presuppongono un inadempimento e ne modulano le conseguenze, mentre l'art. 16, comma 1, d.l. n. 62/2026, ricostruisce il pagamento come tempestivo. La differenza è rilevante anche sul piano della qualificazione della condotta e non soltanto dell'importo dovuto. Per questo, la norma può essere letta come autentica rimessione in termini.

([37]) Il problema non riguarda soltanto la fase di avvio: la riduzione progressiva della soglia amplierà nuovamente la platea nel 2028 e nel 2032, rendendo necessario un coordinamento amministrativo stabile. Cfr. M.R. GHEIDO, *op. cit.*, p. 155 ss.

Gli organi delle forme pensionistiche complementari tra continuità e ricambio: una riforma non priva di ambiguità (art. 16-*bis*)

di Alessio Caracciolo

Abstract – L'art. 16-*bis*, d.l. n. 62/2026, introduce una disciplina uniforme per la durata degli organi di amministrazione e controllo delle forme pensionistiche complementari diverse dai fondi aperti e dai PIP, fissandola in cinque esercizi, limitando i rinnovi consecutivi e attribuendo al consiglio l'elezione di presidente e vicepresidente. La presente riflessione analizza il difficile equilibrio tra continuità e ricambio, soffermandosi sulle questioni controverse che rischiano di indebolire l'obiettivo della disposizione.

Abstract – Art. 16-*bis* of Decree-Law No. 62/2026, converted by Act No. 112/2026, introduces uniform rules on the term of office of the management and supervisory bodies of supplementary pension schemes other than open pension funds and individual pension plans. It sets a five-financial-year term, limits consecutive renewals and entrusts the board with the election of its chair and deputy chair. This comment examines the difficult balance between continuity and turnover, focusing on the transitional uncertainties which may therefore undermine the intended uniformity.

Sommario: 1. La stabilità della *governance* e il problema del ricambio. – 2. Durata del mandato e qualità del sistema di governo. – 3. Ambito applicativo ed esclusioni. – 4. Cinque esercizi, due mandati (o due rinnovi?). – 5. L'elezione interna delle cariche apicali. – 6. Efficacia pro futuro e neutralizzazione del pregresso.

1. La stabilità della *governance* e il problema del ricambio

L'articolo 16-*bis*, commi 1 e 2, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2026, n. 112, interviene su tre elementi precedentemente affidati in larga misura alle fonti istitutive e agli statuti delle forme pensionistiche complementari: porta a cinque esercizi la durata degli organi di amministrazione e controllo, limita la reiterazione consecutiva degli incarichi e rimette al consiglio l'elezione del presidente e del vicepresidente. Tale uniformazione risponde a un'esigenza riconoscibile, poiché il governo di risorse destinate a produrre effetti a distanza di molti anni richiede continuità di conoscenze, mentre la dipendenza esclusiva dalle regole delle singole forme aveva prodotto assetti e calendari differenti. Proprio l'allungamento del mandato rende, però, decisivo il modo nel quale opera il contrappeso del ricambio: una permanenza più lunga può proteggere la competenza acquisita oppure stabilizzare rapporti personali e rappresentativi che la verifica periodica dovrebbe poter rimettere in discussione ([1]).
La durata dell'incarico non è dunque un dato soltanto organizzativo, perché nei fondi negoziali misura anche la frequenza con la quale le fonti istitutive e gli aderenti possono rinnovare la fiducia nei propri rappresentanti, mentre negli organi di controllo incide sulla distanza necessaria per sottoporre a verifica decisioni, processi e soggetti già conosciuti. Il quinquennio sposta in avanti il momento del rinnovo e affida al limite dei mandati il compito di evitare l'identificazione permanente tra la persona e la funzione ([2]). La scelta si colloca nella tensione, propria della previdenza complementare, tra autonomia collettiva, libertà individuale, concorrenza e mutualità: la disciplina degli organi individua il luogo nel quale quegli interessi vengono ricomposti e non può essere valutata prescindendo dalla qualità della rappresentanza ([3]).

2. Durata del mandato e qualità del sistema di governo

La modifica interviene dopo che il recepimento della direttiva IORP II ha trasformato il contenuto stesso dell'amministrazione. Oltre a deliberare sugli investimenti e sugli aspetti organizzativi, l'organo è chiamato anche ad attribuire con

([1]) Cfr. M. DALLA SEGA, *La previdenza complementare entra nel decreto Primo maggio: una confusa marcia indietro a due passi dal via*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 25, p. 1; E. MASSI, *Decreto 1° maggio convertito in legge: novità per il lavoro*, in *DPL*, 2026, n. 28, p. 1603 ss., spec. pp. 1608-1609.
([2]) Cfr. OECD, *Core Principles of Private Pension Regulation*, 2016, *principle* 3; OECD, *OECD Pensions Outlook 2022*, 2022, cap. 1.
([3]) Sul punto, si veda già S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella nuova previdenza complementare*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2007, n. 62, p. 1 ss.

chiarezza le responsabilità, a governare le funzioni fondamentali, a controllare i rischi e le attività esternalizzate, nonché a presidiare continuità operativa, dati e sicurezza informatica. L'individuazione dei cinque esercizi risponde dunque alla necessità di conservare competenze che richiedono tempo per formarsi e consentire una lettura coerente di strategie commisurate a passività previdenziali pluridecennali ([4]).

La discontinuità rispetto al ciclo precedente è sensibile, poiché lo schema di statuto adottato dalla Covip nel 2021 assumeva come riferimento una durata massima di tre esercizi, poi riprodotta negli statuti o nelle procedure di rinnovo di numerosi fondi negoziali. A parità di numero dei mandati, il quinquennio accresce considerevolmente la permanenza potenziale e dirada le occasioni nelle quali i designanti possono correggere una composizione rivelatasi inadeguata ([5]). La responsabilità, di conseguenza, deve rimanere visibile durante l'incarico mediante formazione continua, autovalutazioni, informazioni sulle presenze, verifica dei conflitti e una lettura collegiale delle competenze disponibili. Il limite personale impedisce la permanenza indefinita, però non assicura, da solo, indipendenza, competenza o capacità di correzione ([6]). Nei fondi negoziali tale verifica deve quindi conservare anche il rapporto con le collettività rappresentate, senza trasformare la caratteristica paritetica in una presunzione di adeguatezza dell'organo ([7]).

Il diritto dell'Unione non impone una durata determinata, dato che gli articoli 21-24 della direttiva (UE) 2016/2341 richiedono un sistema di governo efficace e proporzionato, competenze collettivamente adeguate, onorabilità, politiche di remunerazione, gestione dei rischi, controllo interno e continuità operativa, senza stabilire il numero degli esercizi, i rinnovi consentiti o il procedimento di elezione delle cariche apicali. L'articolo 16-*bis* decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, rappresenta quindi una scelta nazionale di architettura organizzativa ([8]). Anche

([4]) Cfr. Audizione Covip presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, 26 gennaio 2023, 1, sul sistema di governo introdotto dalla direttiva IORP II.

([5]) Deliberazione Covip 19 maggio 2021, *Schema di statuto dei fondi pensione negoziali*; per riscontri applicativi, si vedano anche gli statuti dei Fondi Cometa, Insediamento del Consiglio di amministrazione; Fon.Te, Organi del Fondo; Fonchim, Organizzazione.

([6]) COVIP, *Relazione per l'anno 2025. Considerazioni del Presidente*, 2026, p. 1, sul rilievo assunto nella vigilanza dalla *governance*, dalle funzioni fondamentali e dai nuovi rischi operativi e informatici.

([7]) Sul rapporto tra autonomia individuale e dimensione collettiva della previdenza complementare, cfr. O. BONARDI, *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, 2007, n. 3-4, p. 552 ss.; M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, p. 355 ss.; S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 1.

([8]) Sul punto, si veda direttiva (UE) 2016/2341, artt. 21-24, e cfr. D. CASALE, *Fondi pensione e investimenti sostenibili. Trasparenza, regole di gestione e speciali limiti nel commercio di armi*, in *RDSS*, 2025,

le esperienze straniere collegano il ricambio a formazione, autovalutazione, pianificazione delle successioni, gestione dei conflitti e trasparenza ([9]).
La riflessione sulla durata rende più evidenti le criticità anteriori alla novella, che spaziavano dall'equilibrio incerto tra rappresentanza e competenza professionale all'attribuzione non sempre nitida delle responsabilità e al governo insufficiente dei conflitti ([10]). Non è detto che la rotazione personale coinciderà con l'indipendenza della decisione, poiché procedure di selezione opache possono riprodurre, a ogni rinnovo, i medesimi rapporti di dipendenza, mentre componenti esperti possono rimanere a lungo senza compromettere il controllo se responsabilità e conflitti sono conoscibili, ma il limite ai mandati previene comunque una specifica forma di consolidamento ([11]).
Nella previdenza complementare, inoltre, la rappresentanza assolve anche una funzione di legittimazione, poiché l'adesione ai fondi negoziali resta volontaria ma il conferimento del TFR, la contrattazione collettiva e gli incentivi pubblici collocano tali forme a confine con il modello di un prodotto finanziario acquistato individualmente ([12]). La disponibilità di canali informativi adeguati rende le scelte della *governance* conoscibili all'esterno creando un'infrastruttura di *accountability* ([13]) concettualmente analoga alla trasparenza dell'amministrazione pubblica

---

n. 2, 201-231; G. ROCCO, *Possibili sviluppi della previdenza complementare*, in *DPL*, 2026, n. 18, p. 1045 ss.

([9]) OECD, *OECD Pensions Outlook 2022*, cit., cap. 1, spec. i paragrafi dedicati alla *diversity of governing body members* e ai *term limits*; OECD, *Core Principles of Private Pension Regulation*, cit., *principle* 3.

([10]) Si veda F. BRIPI, C. GIORGIANTONIO, *La Governance dei fondi pensione in Italia: miglioramenti possibili*, Banca d'Italia – Questioni di economia e finanza (Occasional Paper), 2010, n. 65, pp. 5-24, che individuano tre criticità: composizione del *trade-off* tra professionalità e rappresentanza, definizione dei compiti e gestione dei conflitti. La durata può incidere sulla prima, ma lascia immutate le altre due e può amplificarle quando un organo non adeguatamente composto rimanga in carica più a lungo.

([11]) Cfr. F. STEWART, J. YERMO, *Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions*, OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions, 2008, n. 18, pp. 1-36, collegano la qualità della *governance* a rappresentanza, *expertise*, indipendenza e gestione dei conflitti. La loro proposta non contrappone professionalità e partecipazione: richiede che la seconda non sia usata per giustificare organi privi delle competenze necessarie e che la prima non sottragga le decisioni alla responsabilità verso aderenti e beneficiari.

([12]) Cfr. T. MAYER, T. WIß, *Assessing Input Legitimacy of Occupational Pensions in Europe*, in *Regulation & Governance*, 2025, vol. 19, n. 4, pp. 1086-1100, che distinguono input individuale-diretto e input collettivo-rappresentativo e mostrano che, con l'aumentare della cogenza della previdenza occupazionale, diminuisce il primo e cresce il secondo.

([13]) Cfr. S. LANDINI, *Riforma della previdenza complementare. Impatto sulla governance e sulle politiche di investimento dei fondi pensione*, in *RDSS*, 2019, n. 4, p. 741 ss. Sulla relazione tra investimento, funzione previdenziale e protezione degli iscritti, si veda V. FERRANTE, *La previdenza complementare al tempo della crisi finanziaria: vicende dei fondi e tutela delle posizioni individuali*, in *RIDL*, 2009, n. 4, I, pp. 531-550; M. PANDOLFO, *Fondi pensione e investimento delle risorse (considerazioni a margine del dibattito sulla "corporate governance")*, in *RTDPC*, 1999, n. 1, p. 853 ss.

([14]). Sul piano decisionale, pertanto, il consiglio al quale il fondo negoziale affida una funzione rappresentativa e il governo di un patrimonio separato che potrebbe essere esposto anche a investimenti rischiosi deve possedere, quantomeno nel complesso ([15]), le adeguate competenze tecniche per assumere le scelte più idonee per il perseguimento degli obiettivi degli iscritti e del fondo stesso ([16]). Tale finalità dovrebbe essere realizzata attraverso procedure di selezione trasparenti e una rendicontazione effettiva durante il mandato ([17]).
Non emerge, sul piano europeo, un modello unitario ([18]). La direttiva (UE) 2016/2341 lascia agli Stati questo bilanciamento. Il limite introdotto dall'articolo 16-*bis*, comma 1, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, costituisce quindi un presidio organizzativo ([19]), mentre la Covip dovrà continuare a valutare l'intero sistema di governo anche quando calendario e numero dei mandati risultino formalmente rispettati ([20]).

3. Ambito applicativo ed esclusioni

L'articolo 16-*bis*, comma 1, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, si applica agli organi di amministrazione e controllo delle forme pensionistiche complementari, escludendo espressamente i fondi aperti disciplinati dall'articolo 12 decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e i piani individuali pensionistici dell'articolo

([14]) La legittimazione mediante partecipazione non coincide con una gestione plebiscitaria: sul punto, cfr. T. MAYER, T. WIß, *op. cit.*, p. 1086 ss., che collegano l'input rappresentativo alla fiducia nella *governance* non statale.
([15]) Si veda art. 22, § 1, direttiva (UE) 2016/2341; artt. 4-*bis* e 5-*sexies* d.lgs. n. 252/2005; d.m. n. 108/2020. F. STEWART, J. YERMO, *op. cit.*, pp. 12-18, distinguono tra *expertise* interna, formazione e ricorso a componenti indipendenti; F. BRIPI, C. GIORGIANTONIO, *op. cit.*, pp. 17-24, rilevano che la mera rappresentanza paritetica può lasciare scoperte competenze necessarie.
([16]) Cfr. F. BRIPI, C. GIORGIANTONIO, *op. cit.*, p. 5 ss., che individuano nel rapporto tra professionalità e rappresentanza una delle criticità del modello italiano. F. STEWART, J. YERMO, *op. cit.*, pp. 2-5 e pp. 19-27, che associano la rappresentanza equilibrata a competenze più elevate e codici sui conflitti.
([17]) Cfr. T. MAYER, T. WIß, *op. cit.*, spec. p. 1086, che distinguono tra input individuale-diretto e collettivo-rappresentativo. La tesi integra, su un piano di legittimazione democratica, l'approccio prudenziale di F. STEWART, J. YERMO, *op. cit.*, p. 2 ss.
([18]) Cfr. T. MAYER, T. WIß, *op. cit.*, pp. 1091-1098; M. PANDOLFO, *op. cit.*; F. STEWART, J. YERMO, *op. cit.*, p. 7 ss.
([19]) Si vedano gli artt. 21-24 direttiva (UE) 2016/2341. Cfr. T. MAYER, T. WIß, *op. cit.*, pp. 1087-1091; F. STEWART, J. YERMO, *op. cit.*, p. 6 ss.
([20]) COVIP, *Direttive alle forme pensionistiche complementari in merito alle modifiche e integrazioni recate al d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, dal d.lgs. 13 dicembre 2018, n. 147*, 29 luglio 2020; si veda anche il d.m. n. 108/2020. Cfr. F. BRIPI, C. GIORGIANTONIO, *op. cit.*, p. 17 ss.; S. LANDINI, *op. cit.*, p. 741 ss.

13 decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252. Il nucleo dell'intervento è costituito dai fondi negoziali e, nei limiti consentiti dai rispettivi assetti, dalle forme preesistenti dotate di organi collegiali ([21]). Il perimetro è definito dalla funzione esercitata e non dalla sola denominazione: nelle forme anteriori al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, occorre identificare il collegio che assume le decisioni di governo e quello che ne controlla la regolarità, evitando di estendere la durata quinquennale a organismi meramente consultivi ([22]).

La regola non raggiunge automaticamente il direttore generale, i titolari delle funzioni fondamentali o altri incarichi di gestione che non comportino la qualità di componente dell'organo di amministrazione o controllo. Assimilare governo collegiale e gestione operativa introdurrebbe limiti personali privi di base testuale e si sovrapporrebbe impropriamente ai requisiti di professionalità e onorabilità previsti dal d.m. 11 giugno 2020, n. 108 ([23]). Nei fondi negoziali l'uniformità riguarda il tempo dell'incarico, non le procedure attraverso le quali i consiglieri vengono designati o eletti: fonti collettive, aderenti, delegati e organizzazioni conservano i canali rappresentativi ammessi dal decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 ([24]). Per le forme preesistenti, invece, l'eterogeneità di fondi autonomi, gestioni interne e patrimoni destinati richiede anche un'indagine sulle attribuzioni effettive e sulle regole speciali applicabili ([25]).

L'esclusione dei fondi aperti e dei PIP non implica un minore bisogno di controllo. Nei primi l'amministrazione appartiene alla società istitutrice e la tutela specifica degli aderenti passa anche attraverso il responsabile e l'organismo di sorveglianza; nei secondi la forma è incorporata nell'impresa assicurativa. Estendere la disciplina agli organi societari avrebbe interferito con le regole bancarie,

([21]) L'esclusione degli artt. 12 e 13, d.lgs. n. 252/2005, è ricostruita anche da E. MASSI, *op. cit.*, spec. pp. 1608-1609; cfr. M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 1.

([22]) Sull'eterogeneità delle forme preesistenti, si veda G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, 2023, n. 1, p. 99 ss. Il criterio funzionale proposto nel testo evita due errori opposti: sottrarre al limite un organo sostanzialmente gestorio perché conserva una denominazione storica, oppure applicarlo a comitati consultivi privi di poteri di amministrazione o controllo. L'adeguamento richiederà quindi una mappatura dei poteri effettivi.

([23]) Il d.m. n. 108/2020, distingue gli esponenti degli organi dai soggetti titolari di funzioni fondamentali e disciplina requisiti, ineleggibilità e decadenze secondo il ruolo esercitato. Gli artt. 22-27, direttiva (UE) 2016/2341, seguono la medesima logica funzionale. Estendere il limite dei mandati ai ruoli gestionali produrrebbe un turnover obbligatorio non previsto e potenzialmente contrario alla continuità delle funzioni di rischio, revisione interna e, ove presente, attuariale.

([24]) Artt. 3, 4 e 5, d.lgs. n. 252/2005; deliberazione Covip 19 maggio 2021, *Schema di statuto dei fondi pensione negoziali*. Per una ricostruzione storica, si veda P. SANDULLI, voce *Previdenza complementare*, in *DDPComm*, 1995, vol. LXI, p. 1 ss. Cfr. M. CINELLI, *Politiche dell'occupazione e flessibilità previdenziale*, in *RIDL*, 2000, n. 1, I, p. 59 ss.

([25]) Art. 20, d.lgs. n. 252/2005; d.m. n. 62/2007. Sul piano storico-ricostruttivo, si veda ancora P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 1 ss., che descrive l'eterogeneità anteriore al d.lgs. n. 124/1993; cfr. F. CARINCI, M. ZAMPINI, *La previdenza complementare*, in *LG*, 2013, n. 5, p. 229 ss.

finanziarie e assicurative. L'articolo 16-*bis*, comma 1, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, ha quindi scelto coerentemente di non regolare neppure la rotazione del responsabile e degli organismi di sorveglianza ([26]).

4. Cinque esercizi, due mandati (o due rinnovi?)

La durata è espressa in cinque "esercizi", formula mutuata dal linguaggio societario che collega la scadenza all'approvazione del bilancio dell'ultimo esercizio e non a un quinquennio calcolato secondo il calendario civile. Statuti e procedure di designazione devono quindi precisare il momento finale, l'eventuale prosecuzione delle funzioni e il tempo necessario a completare il rinnovo ([27]). Gli articoli 2383 e 2400 c.c. offrono, in tal senso, un criterio di interpretazione, senza diventare per ciò solo integralmente applicabili ai fondi pensione. La formulazione imperativa induce inoltre a escludere che le fonti interne possano conservare una durata ordinaria inferiore, salvo qualificare il quinquennio come semplice massimo: lettura possibile sul piano letterale, ma poco coerente con l'obiettivo di uniformazione. La maggiore ambiguità riguarda gli incarichi che «non possono essere rinnovati per più di due mandati consecutivi». Il rinnovo presuppone logicamente un primo conferimento: su questa base sarebbero consentiti il mandato iniziale e due ulteriori incarichi, per quindici esercizi complessivi. L'azzeramento dei mandati completati prima dell'entrata in vigore amplificherebbe la conseguenza: alcuni componenti potrebbero rimanere negli organi assai più a lungo degli esercizi consentiti dal precedente schema Covip ([28]). Se l'inciso individua invece il numero massimo dei mandati consecutivi, come si sarebbe logicamente portati a pensare, la permanenza in carica si ferma a dieci esercizi ([29]). Tra le due letture, quella dei due mandati complessivi appare più coerente con la finalità di ricambio perseguita dalla novella.

([26]) Artt. 12 e 13 d.lgs. n. 252/2005; deliberazione Covip 19 maggio 2021, *Schema di regolamento dei fondi pensione aperti* e *Schema di regolamento dei piani individuali pensionistici*. Cfr. F. BRIPI, C. GIORGIANTONIO, *op. cit.*, pp. 19-24 rilevano, in particolare, che fondi aperti e PIP presentano conflitti e catene di responsabilità differenti dai fondi negoziali.

([27]) Si veda circ. Covip 16 luglio 2026, prot. n. 4524.

([28]) Cfr. deliberazione Covip 19 maggio 2021, *Schema di statuto dei fondi pensione negoziali*, art. 20; COVIP, *Risposta a quesito in tema di mandati dei componenti degli organi*, luglio 2020; per una prima analisi della disposizione, si veda P. SANDULLI, *Mandati degli organi di amministrazione e controllo dei fondi pensione: nuove norme in arrivo*, in *www.mefop.it*, 23 giugno 2026.

([29]) La Covip aveva già affrontato il computo dei mandati alla luce degli schemi statutari previgenti: si veda COVIP, *Risposta a quesito in tema di mandati dei componenti dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo*, luglio 2020. Sebbene con riferimento a una materia diversa, si veda C. cost. 29 settembre 2023, n. 184, nella quale è evidenziato come i limiti ai mandati incidano sull'autonomia dell'organizzazione e richiedano quindi un bilanciamento ragionevole.

5. L'elezione interna delle cariche apicali

L'articolo 16-*bis*, comma 2, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, dispone che presidente e vicepresidente siano eletti dall'organo di amministrazione tra i propri componenti. Dal primo rinnovo degli organi successivo al 28 giugno 2026, quindi, la designazione dei consiglieri può continuare a dipendere dalle fonti istitutive e dalle procedure statutarie, mentre la carica apicale nasce da una deliberazione successiva del collegio e diventano incompatibili le clausole che attribuiscano la presidenza a un soggetto esterno o perfezionino una nomina al di fuori del consiglio ([30]).
La circolare Covip 16 luglio 2026, prot. n. 4524, non ha riprodotto nei modelli aggiornati la precedente assegnazione «rispettivamente e a turno» della presidenza e della vicepresidenza alle due componenti. In questo scenario, la composizione paritetica può essere conservata attraverso previsioni statutarie compatibili con l'elezione interna, mentre l'eventuale voto prevalente del presidente richiede una certa cautela poiché lo stesso è capace di alterare l'equilibrio tra rappresentanze ([31]). La legge non disciplina la durata specifica delle cariche, la revoca o la sostituzione. Tali aspetti restano affidati allo statuto entro la durata del mandato consiliare, fermo che la perdita della qualità di consigliere determina la cessazione dalla presidenza o vicepresidenza e che i requisiti del d.m. 11 giugno 2020, n. 108, devono permanere per tutto l'incarico ([32]).
Il potere di eleggere comprende ([33]), se lo statuto non dispone diversamente, anche la possibilità di sostituire presidente e vicepresidente senza far cessare il componente dal consiglio, poiché revoca della funzione apicale e decadenza dall'amministrazione restano piani distinti ([34]), in base a quanto previsto dai singoli statuti.

6. Efficacia pro futuro e neutralizzazione del pregresso

L'articolo 16-*bis*, comma 3, decreto-legge n. 62/2026, rinvia l'applicazione delle nuove regole al primo rinnovo degli organi successivo al 28 giugno 2026. Gli

([30]) Sul punto, si veda P. SANDULLI, *Presidenza dei fondi pensione, pariteticità e rotazione*, in *www.mefop.it*, 28 luglio 2026.
([31]) Cfr. circ. Covip 16 luglio 2026, prot. n. 4524, e relativi allegati; P. SANDULLI, *Presidenza dei fondi pensione, pariteticità e rotazione*, cit.
([32]) Cfr. direttiva (UE) 2016/2341; d.lgs. n. 147/2018; d.m. n. 108/2020, sui requisiti e sulle cause di ineleggibilità e decadenza degli esponenti delle forme pensionistiche.
([33]) Sul ruolo del *chair* in merito all'effettività della responsabilità collegiale, cfr. F. BRIPI, C. GIORGIANTONIO, *op. cit.*, p. 17 ss.; F. STEWART, J. YERMO, *op. cit.*, p. 19 ss.
([34]) Cfr. T. MAYER, T. WIß, *op. cit.*, pp. 1096-1099; F. STEWART, J. YERMO, *op. cit.*, p. 19 ss.

organi in carica proseguono quindi sino alla propria scadenza e dispongono del tempo necessario per adeguare statuti e procedure senza determinare decadenze automatiche. Il primo rinnovo sembra riferirsi alla ricostituzione complessiva dell'organo, non alla sostituzione di un singolo componente: soltanto questa lettura preserva la continuità del collegio ed evita che una vicenda individuale anticipi per tutti l'applicazione del quinquennio ([35]).

La seconda proposizione dell'articolo 16-*bis*, comma 3, decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, invece, neutralizza i mandati completati prima del 28 giugno 2026 per il computo dei limiti temporali e quantitativi degli incarichi. Un incarico ancora in corso a quella data e concluso successivamente, però, non dovrebbe rientrare letteralmente nell'esclusione e dovrebbe essere quindi considerato quando venga deciso un nuovo conferimento, pur conservando sino alla scadenza la durata originaria ([36]). Il subentro per una frazione minima del mandato richiede una soluzione distinta, perché potrebbe essere considerato a tutti gli effetti un esercizio, specialmente in assenza di una precisa soglia di legge che definisca i criteri di computo del mandato parziale, che resta il punto più esposto a prassi divergenti ([37]).

([35]) Circ. Covip 16 luglio 2026, prot. n. 4524, e relativi allegati.

([36]) C. cost. 29 settembre 2023, n. 184, sul necessario bilanciamento tra limiti ai mandati e autonomia associativa; OECD, *OECD Pensions Outlook 2022*, cit., p. 1 ss., sugli effetti dei *term limits*.

([37]) COVIP, *Orientamenti 18 ottobre 2012*, ove si ammette, nel quadro dello statuto-tipo, la possibilità di computare mandati parziali di almeno dodici mesi. Il precedente offre un criterio pratico, ma non scioglie la nuova questione interpretativa. Cfr. F. BRIPI, C. GIORGIANTONIO, *op. cit.*, p. 17 ss.

La prestazione pensionistica complementare tra capitale e decumulo: il ritorno al 50% e la frammentazione del calendario attuativo (art. 16-*ter*)

di Alessio Caracciolo

Abstract – L'art. 16-*ter*, d.l. n. 62/2026, modifica la riforma delle prestazioni pensionistiche complementari introdotta dalla l. n. 199/2025, prima ancora che questa abbia prodotto integralmente i propri effetti: il limite ordinario alla liquidazione in capitale torna dal 60 al 50%, mentre la sola erogazione frazionata del montante per almeno cinque anni è differita al 31 ottobre 2026. Le altre modalità di decumulo sono richiedibili dal 1° luglio, nell'ambito del periodo transitorio di adeguamento delineato dalla Covip sino al 31 dicembre 2026. La presente riflessione analizza la scelta di preservare la funzione previdenziale attraverso il ripristino della soglia e le difficoltà derivanti da un calendario attuativo frammentato, che impone alle forme pensionistiche complementari un adeguamento regolamentare e, soprattutto, informativo.

Abstract – Art. 16-*ter* of Decree-Law No. 62/2026, converted by Act No. 112/2026, amends the reform introduced by Act No. 199/2025 of supplementary pension benefits before it becomes fully effective. The ordinary ceiling for lump-sum payments is restored from 60 to 50 per cent, while only the payment of accumulated assets in instalments over at least five years is postponed to 31 October 2026. The other drawdown options may be requested from 1 July, subject to the transitional adjustment period set by Covip until 31 December 2026. This comment examines the decision to preserve the pension function by restoring the former ceiling and the difficulties created by a fragmented implementation timetable, requiring pension schemes to make not only regulatory but, above all, informational adjustments.

Sommario: 1. Una riforma corretta prima di essere applicata. – 2. Il ritorno al limite del 50%. – 3. Il rinvio selettivo dell'erogazione frazionata. – 4. La difficile comparazione tra le modalità di decumulo. – 5. Conclusioni.

1. Una riforma corretta prima di essere applicata

L'articolo 16-*ter* decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2026, n. 112, modifica una disciplina approvata pochi mesi prima e mai interamente applicata. L'articolo 1, comma 201, lettera *b*, legge 30 dicembre 2025, n. 199, aveva ampliato le modalità di erogazione della prestazione pensionistica complementare e innalzato dal 50 al 60% la quota ordinariamente liquidabile in capitale. L'articolo 16-*ter*, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, ripristina la soglia alla metà del montante; l'articolo 16-*ter*, comma 2, decreto-legge n. 62/2026, invece, differisce al 31 ottobre 2026 una delle nuove forme di decumulo. Restano attuali le considerazioni ([1]) relative alla pluralità delle uscite e alla necessità di preservare la funzione previdenziale mediante limiti al capitale e informazioni comparabili di cui all'articolo 1, comma 201, lettere *b*, *c* e *d*, legge n. 199/2025.

Il nuovo calendario deve essere invece ricostruito. Dal 1° luglio 2026 sono richiedibili la rendita a durata definita e l'erogazione mediante prelievi disciplinate dall'articolo 11, comma 3-*bis*, n. 1 e 2, decreto legislativo n. 252/2005; l'erogazione frazionata del montante per almeno cinque anni, prevista dall'articolo 11, comma 3-*bis*, n. 3, decreto legislativo n. 252/2005, opera invece dal 31 ottobre 2026. Dalla prima data torna inoltre applicabile, senza soluzione di continuità, il limite ordinario del 50% in capitale ([2]). La decorrenza individua il momento dal quale la prestazione può essere domandata e non implica che ogni forma debba liquidarla immediatamente: le Istruzioni Covip consentono di acquisire le richieste durante il periodo transitorio e di procedere al pagamento dopo l'adeguamento dei processi interni, comunque entro il 31 dicembre 2026 ([3]).

([1]) Sul punto, sia consentito il rinvio a A. CARACCIOLO, *Modifica alle modalità di erogazione delle prestazioni dei fondi pensione (art. 1, comma 201, lett. b), c) e d), l. n. 199/2025)*, in corso di pubblicazione. Cfr. M. DALLA SEGA, *La previdenza complementare entra nel decreto Primo maggio: una confusa marcia indietro a due passi dal via*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 25, p. 1.

([2]) Si veda deliberazione Covip 25 giugno 2026, *Istruzioni in tema di prestazioni pensionistiche di cui all'art. 11 d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252*, p. 8; Cfr. M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 1. La distinzione tra le tre modalità dell'art. 11, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 252/2005, impedisce di utilizzare il rinvio dell'erogazione frazionata come argomento per sospendere rendita a durata definita e prelievi, mentre la frammentazione del calendario, pur discutibile sul piano della tecnica legislativa, non presenta una lacuna tale da differire l'intero catalogo.

([3]) Si veda deliberazione Covip 25 giugno 2026, p. 5, che disciplina separatamente la presentazione della domanda e la liquidazione nel periodo di adeguamento.

Le due modifiche rispondono a problemi differenti: il ritorno al 50% stabilisce quale parte del montante debba conservare una destinazione pensionistica, mentre il rinvio al 31 ottobre concede tempo per organizzare una specifica tecnica di pagamento. Il rapido rimaneggiamento modifica simulazioni, statuti e aspettative maturate nella fase preparatoria e rende più difficile per l'aderente individuare il diritto applicabile ([4]), eppure le due modifiche non possono ridursi alla semplice correzione di un errore di valutazione ([5]). Più che una rettifica meramente tecnica, l'articolo 16-*ter* contiene dunque due scelte autonome: ricalibra il rapporto tra disponibilità del capitale e funzione previdenziale e scagliona l'operatività di una prestazione la cui disciplina amministrativa si è rivelata più complessa delle altre.

2. Il ritorno al limite del 50%

Dal 1° luglio 2026 la prestazione può essere liquidata in capitale, in via ordinaria, sino alla metà del montante finale accumulato, mentre la parte residua deve essere impiegata in una prestazione capace di produrre reddito nel tempo. Il legislatore ritorna così alla soluzione consolidata nell'articolo 11, comma 3, decreto legislativo n. 252/2005, abbandonando un aumento che privilegiava la disponibilità immediata e riduceva la quota destinata a integrare la pensione obbligatoria ([6]). Rimane l'eccezione che consente l'ottenimento del capitale integrale quando la rendita derivante dalla conversione di almeno il 70% del montante sia inferiore alla metà dell'assegno sociale ([7]). L'ordinamento evita in tal caso di imporre una micro-rendita priva di apprezzabile capacità integrativa, confermando attraverso

([4]) Cfr. A. CHIARALUCE, *Pensioni: cosa cambia dal 2026*, in *DPL*, 2026, n. 3, p. 181 ss.; M.R. GHEIDO, *Legge di bilancio 2026: lavoro, previdenza e fisco*, ivi, p. 155 ss.; G. ROCCO, *Nuova architettura delle scelte nella previdenza complementare*, ivi, n. 29, p. 1676 ss. Il rapido rimaneggiamento incide sul contenuto delle simulazioni, degli statuti e delle aspettative costruite nella fase preparatoria. La complessità tecnica spiega la necessità di correzioni, ma rafforza anche l'esigenza di un procedimento legislativo capace di valutare congiuntamente prestazioni, fiscalità e tempi di attuazione.

([5]) Cfr. G. ROCCO, *Nuova architettura delle scelte nella previdenza complementare*, cit., p. 1676 ss.; C.A. NICOLINI, *Età pensionabile, destinazione del TFR e previdenza complementare nella legge di bilancio per il 2026*, in *RIDL*, 2025, n. 4, III, p. 139 ss.

([6]) Sulla posizione previdenziale individuale e sui limiti alla sua assimilazione a un ordinario investimento finanziario, cfr. S. GIUBBONI, *Appunti in tema di prestazioni pensionistiche complementari*, in *IP*, 2009, n. 3, p. 608 ss.; M. PERSIANI, *Previdenza complementare: ancora sul contenuto della posizione previdenziale individuale*, in *GI*, 2022, n. 1, p. 140 ss.

([7]) Sul rapporto tra rendita e capitale, cfr. N. DE LUCA, *Rendite vitalizie e fondi pensione negoziali: problemi e prospettive*, in *Diritto ed Economia dell'Assicurazione*, 2005, n. 4, p. 1113 ss.; G. ROCCO, *Prestazioni di previdenza complementare e tassazione*, in *DPL*, 2026, n. 4, p. 261 ss.

tale eccezione che la gestione del capitale è delimitata dalla funzione previdenziale ([8]). La metà liquidabile lascia comunque all'iscritto una disponibilità significativa, utilizzabile per debiti, spese sanitarie o esigenze familiari. Il limite interviene quindi sul rischio che quella somma venga consumata prima del previsto ([9]).

Il ritorno al 50% non ricostruisce un modello puro di rendita, in considerazione della possibilità non soltanto di ottenere anticipazioni in presenza di alcuni eventi tipizzati, ma anche di utilizzare le somme accantonate per l'accompagnamento all'uscita dal lavoro (è il caso della RITA). Conservare la destinazione previdenziale ([10]), quindi, passa dalla preservazione di una quota significativa delle somme accantonate e dalla possibilità di frazionare il montante in una modalità ordinaria di decumulo post-pensionamento ([11]), similmente al meccanismo che caratterizza la destinazione del TFR alla previdenza complementare con finalità di protezione di redditi futuri mediante un "risparmio forzoso" che rinvia la libertà di scelta del lavoratore alla fase finale dell'attività lavorativa ([12]). Il ripristino della quota al 50%, quindi, rialloca una parte del rischio di consumo prematuro, senza garantire che la quota residua venga poi convertita nella prestazione più adeguata ([13]).

3. Il rinvio selettivo dell'erogazione frazionata

L'articolo 16-*ter*, comma 2, decreto-legge n. 62/2026, differisce al 31 ottobre 2026 l'erogazione frazionata del montante per un periodo non inferiore a cinque

([8]) Sulla rilevanza della quota in capitale per le scelte degli aderenti, si veda G. CAPPELLETTI, G. GUAZZAROTTI, P. TOMMASINO, *What determines annuity demand at retirement?*, Banca d'Italia – Temi di Discussione (Working Paper), 2011, n. 805, p. 1.

([9]) Cfr. S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella nuova previdenza complementare*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2007, n. 62, p. 1 ss.

([10]) L'evoluzione dalla indisponibilità alla pluralità degli accessi è ricostruita da V. FERRANTE, *La previdenza complementare al tempo della crisi finanziaria: vicende dei fondi e tutela delle posizioni individuali*, in *RIDL*, 2009, n. 4, I, pp. 531-550; cfr. G. DE SIMONE, *Riforma del Tfr e previdenza complementare, tra neopaternalismo pubblico e autonomia privata*, in *LD*, 2008, n. 4, p. 551 ss., che mette in luce la tensione tra libertà di scelta e funzione previdenziale.

([11]) Art. 11, commi 4, 7 e 7-*bis*, e art. 14, d.lgs. n. 252/2005. Cfr. V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 531 ss., che distingue anticipazioni e riscatti come risposte a bisogni o vicende della partecipazione. La nuova erogazione dell'art. 11, comma 3-*bis*, n. 3, d.lgs. n. 252/2005, opera invece una volta maturato il diritto alla prestazione finale.

([12]) G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 557. Cfr. M. CINELLI, *Politiche dell'occupazione e flessibilità previdenziale*, in *RIDL*, 2000, n. 1, I, p. 59 ss.; P. SANDULLI, voce *Previdenza complementare*, in *DDPComm*, 1995, vol. LXI, p. 1 ss.

([13]) Cfr. M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, p. 355 ss.; G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 560 ss., spec. p. 575 ss.

anni, distribuisce nel tempo una posizione che rimane investita e lascia sull'aderente il rischio finanziario e quello di sopravvivere al montante. La sua attuazione richiede regole su periodicità, valorizzazione del residuo, costi, decesso e facoltà di conversione ([14]). Permane, inoltre, un trattamento differenziato dovuto all'esclusione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche indicati dall'articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, iscritti ai fondi di categoria ai quali continua ad applicarsi il decreto legislativo n. 124/1993, per effetto dell'articolo 23, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005. Essi possono accedere alle nuove modalità soltanto trasferendo la posizione a una forma regolata dal decreto legislativo n. 252/2005 ([15]). La differenza non è automaticamente irragionevole, perché i regimi conservano fonti e vicende attuative distinte, eppure la protrazione ultradecennale di una disciplina presentata come transitoria rende sempre meno persuasiva un'esclusione fondata sulla sola natura pubblica del datore ([16]).

La deliberazione Covip 25 giugno 2026 ha previsto i termini concreti dell'erogazione frazionata nei termini di un dualismo decisionale che attribuisce alla forma previdenziale la determinazione di una o più periodicità, comprese tra il mese e l'anno, mentre all'aderente la scelta di durata e periodicità. L'importo delle rate varia in relazione ai risultati della gestione e al calendario previsto dall'ente gestore, per cui attualmente il 31 ottobre individua l'efficacia legale della prestazione, mentre il periodo sino al 31 dicembre consente di completare l'adeguamento operativo ([17]). Nella fase intermedia di prima attuazione, dunque, l'aderente può scegliere tra le opzioni disponibili, ma dovrebbe essere in condizione di decidere anche sulla base della possibilità che l'offerta potrà cambiare nel prossimo futuro, sicché risulta possibile revocare l'adesione entro il termine del periodo transitorio, onde evitare che il costo della frammentazione consista proprio nell'adozione di una decisione mentre l'offerta è destinata a cambiare ([18]).

([14]) Sul punto, si veda OECD, *OECD Pensions Outlook 2024. Improving Asset-backed Pensions for Better Retirement Outcomes and More Resilient Pension Systems*, 2024, spec. cap. 5. Le forme di *drawdown* non costituiscono una categoria unitaria: mutano l'allocazione dei rischi di longevità, investimento, inflazione e liquidità. L'erogazione frazionata conserva il rischio finanziario nella posizione e non garantisce un reddito vitalizio, mentre la sua periodicità può imitare una pensione senza trasferire il rischio di sopravvivere al montante.

([15]) Sul persistente dualismo tra pubblico e privato nella previdenza complementare si veda P. SANDULLI, *Pubblici e privati nella previdenza complementare: parità, ma limitata, nel regime fiscale delle prestazioni*, in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 87 ss.

([16]) *Ibidem*. Il perdurante rinvio dell'art. 23, comma 6, d.lgs. n. 252/2005, può essere giustificato dalla specificità delle fonti e della contrattazione del pubblico impiego, ma il trascorrere del tempo indebolisce l'argomento della mera transitorietà.

([17]) Sul punto, si veda deliberazione Covip 25 giugno 2026, p. 5; cfr. G. ROCCO, *Nuova architettura delle scelte nella previdenza complementare*, cit., p. 1676 ss.

([18]) Cfr. M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 1.

Le modalità previste dall'articolo 11, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 252/2005, sono alternative tra loro e possono essere abbinate, nei limiti consentiti, alla quota liquidata in capitale, sebbene una volta iniziato il pagamento la scelta diviene irrevocabile, salva la conversione del residuo in rendita vitalizia immediata o differita e il trasferimento finalizzato a ottenere condizioni di rendita più favorevoli. La RITA già in corso non è cumulabile con le nuove prestazioni; la domanda deve inoltre indicare i soggetti ai quali sarà attribuito il residuo in caso di morte. Occorre distinguere l'irrevocabilità della modalità di uscita dalla successiva modificabilità della designazione relativa al montante residuo. L'erogazione frazionata, infatti, appartiene alla fase finale e presuppone la maturazione del diritto pensionistico complementare, non sostituendo anticipazioni, riscatti o RITA, che operano in fasi e per finalità differenti, da distinguere in base alla revocabilità, alla modificabilità e alla designazione ([19]). Le rateazioni non sono dunque economicamente equivalenti, perché pagamenti nominalmente costanti, importi ricalcolati sul residuo o soluzioni collegate al rendimento distribuiscono diversamente rischio di investimento, stabilità del reddito, costi e valore lasciato in caso di morte ([20]), rinviando all'informativa l'individuazione delle differenze e l'orientamento consapevole dell'aderente ([21]).

4. La difficile comparazione tra le modalità di decumulo

L'ampliamento delle modalità di erogazione in uscita risponde a bisogni eterogenei e rende insufficiente la semplice contrapposizione tra rendita e capitale. La rendita vitalizia, infatti, protegge dal "rischio di longevità", riducendo la liquidità e, in base alla configurazione prescelta, la possibilità di lasciare un residuo. Il

([19]) Artt. 11, commi 3, 3-*bis*, 4, 7 e 7-*bis*, e 14, d.lgs. n. 252/2005. Cfr. G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 570 ss., che analizza le anticipazioni come deroga alla destinazione pensionistica; V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 531 ss., che distingue le vicende della partecipazione e le conseguenze del riscatto.

([20]) Art. 11, comma 3-*bis*, n. 3, d.lgs. n. 252/2005. Sul punto, si vedano deliberazione Covip 25 giugno 2026; EUROPEAN COMMISSION, *Study on the performance and adequacy of pension decumulation practices in four EU countries*, 2016, p. 17 ss., ove sono distinti *annuities*, *programmed withdrawals* e prodotti ibridi secondo valore economico e rischi coperti. Cfr. A. CLARE, J. SEATON, P.N. SMITH, S. THOMAS, *The Science of Flexible Retirement Choices: Switching Retirement Savings into an Annuity*, in *Journal of Retirement*, 2024, vol. 11, n. 4, p. 59 ss., che mostrano come la flessibilità iniziale e la garanzia successiva possano essere combinate.

([21]) Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Study on the performance and adequacy of pension decumulation practices in four EU countries*, cit., p. 23 ss.; J. HAGEN, D. HALLBERG, G. SJÖGREN LINDQUIST, *A Nudge to Quit? The Effect of a Change in Pension Information on Annuitisation, Labour Supply and Retirement Choices among Older Workers*, in *The Economic Journal*, 2022, vol. 132, n. 643, pp. 1060-1094, spec. pp. 1060-1063.

prelievo programmato, invece, conserva flessibilità e partecipazione ai rendimenti, esponendo al contempo l'aderente alle perdite e all'esaurimento del montante. La somma unica, infine, massimizza la disponibilità e concentra ogni rischio sulla persona sino al momento dell'erogazione ([22]). Un catalogo più ampio, quindi, accresce la libertà di scelta soltanto quando costi, durata, variabilità, fiscalità e sorte del residuo sono rappresentati in modo comparabile, viceversa le lacune nella formazione del consenso derivanti da scorciatoie decisionali e sovraccarico informativo portano a scelte subottimali ([23]).

La variabile relativa alla fiscalità rende ancora più difficile il confronto, poiché le prestazioni pensionistiche ordinarie, comprese le nuove rendite a durata definita e i prelievi programmati, sono assoggettate, per la parte imponibile, alla ritenuta del 15%, riducibile sino al 9% in ragione della durata della partecipazione. Per l'erogazione frazionata, la legge n. 199/2025, prevede invece il 20%, riducibile di 0,25 punti per gli anni successivi al quindicesimo, entro il limite di cinque punti complessivi. La prestazione materialmente più vicina alla distribuzione periodica del capitale può così risultare fiscalmente meno favorevole delle altre opzioni di decumulo ([24]): una differenza che deve essere resa visibile prima della scelta e non soltanto al momento della ritenuta ([25]).

Occorrerebbe, quindi, uno schema comune costruito su scenari omogenei, nel quale la Covip definisca categorie e modalità di rappresentazione capaci di mostrare chi sopporti i rischi e come cambino i pagamenti al variare delle ipotesi ([26]).

Sul piano unionale, le disposizioni eurounitarie non impongono una specifica proporzione tra capitale e rendita. Sul punto, si rilevano in particolare la direttiva (UE) 2016/2341, che disciplina organizzazione, gestione prudenziale e informazione degli enti pensionistici aziendali o professionali, lasciando alla normativa degli Stati la conformazione delle prestazioni, e il regolamento (UE) 2019/1238

([22]) Sul ruolo delle rendite e sui problemi connessi alla fase di decumulo, cfr. N. DE LUCA, *op. cit.*, p. 1113 ss.; G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, 2023, n. 1, p. 99 ss.

([23]) Si veda EIOPA, *Report on Other Information to be provided to Prospective and Current Members: Guidance and Principles based on Current Practices*, 2019; OECD, *op. cit.*, cap. 5.

([24]) Cfr. G. ROCCO, *Nuova architettura delle scelte nella previdenza complementare*, cit., p. 1676 ss.; F. MARTINELLI, *Previdenza complementare: destinazione del Tfr*, in *GP*, 2026, n. 8, p. 457 ss.

([25]) Art. 11, commi 6, 6-*bis* e 6-*ter*, d.lgs. n. 252/2005, nel testo risultante dall'art. 1, comma 201, l. n. 199/2025. Cfr. G. ROCCO, *Prestazioni di previdenza complementare e tassazione*, cit., p. 261 ss.

([26]) Sulla centralità dell'informazione nella previdenza complementare, si veda già O. BONARDI, *Tassonomie, concetti e principi della previdenza complementare*, in *NLCC*, 2007, n. 3-4, p. 552 ss.

sul PEPP, che all'articolo 58 tratta rendita, capitale, prelievi programmati e combinazioni consentendo agli ordinamenti nazionali di favorire determinate uscite o limitare quantitativamente il capitale ([27]).
Le esperienze degli altri ordinamenti europei non individuano un prodotto "dominante", ossia più vantaggioso in assoluto, poiché peso della pensione pubblica, sviluppo del mercato delle rendite e caratteristiche dei montanti conducono a combinazioni differenti ([28]). L'assenza di un'opzione universalmente preferibile non rende neutrale il modo nel quale le alternative vengono presentate: ordine, evidenza grafica, simulazione iniziale e necessità di compiere una scelta attiva modificano il comportamento, pur lasciando formalmente immutato il catalogo ([29]), sicché per molti aderenti può essere ragionevole proteggere le spese essenziali con un reddito vitalizio e conservare una quota flessibile per bisogni variabili, ma questa non è una regola valida per ogni patrimonio e per ogni famiglia ([30]). D'altro canto, l'erogazione frazionata è particolarmente esposta al rischio che due posizioni con identico rendimento medio possano durare in modo molto diverso se le perdite si concentrano nei primi anni, quando il pagamento delle rate impone di disinvestire a valori bassi. Il prospetto non dovrebbe perciò mostrare un solo importo costruito sul valore corrente, ma almeno uno scenario avverso e le regole di modifica di comparto, periodicità o rata ([31]). L'analisi svolta a livello europeo conferma che il sistema mostra una complessità notevole e presenta numerosi elementi da considerare al momento della scelta ([32]), tra i quali valore economico, longevità, liquidità, residuo ereditabile, modalità di calcolo della rata e opzioni di investimento del montante residuo ([33]). Il bilanciamento

([27]) Direttiva (UE) 2016/2341, artt. 11, 35-44; regolamento (UE) 2019/1238, artt. 57-5. Cfr. G. ROCCO, *Possibili sviluppi della previdenza complementare*, in *DPL*, 2026, n. 18, p. 1045 ss.
([28]) EUROPEAN COMMISSION, *Study on the performance and adequacy of pension decumulation practices in four EU countries*, cit., p. 1, rileva l'eterogeneità delle architetture di *pay-out* e la necessità di conciliare reddito adeguato, protezione dal rischio di longevità e flessibilità.
([29]) Cfr. J. HAGEN, D. HALLBERG, G. SJÖGREN LINDQUIST, *op. cit.*, pp. 1060-1094.
([30]) Cfr. A. CLARE, J. SEATON, P.N. SMITH, S. THOMAS, *op. cit.*
([31]) Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Study on the performance and adequacy of pension decumulation practices in four EU countries*, cit., p. 15 ss. e pp. 35-38; A. CLARE, J. SEATON, P.N. SMITH, S. THOMAS, *op. cit.* Il *sequence risk* riguarda l'ordine temporale dei rendimenti durante il prelievo. Le Istruzioni Covip del 25 giugno 2026 richiedono informazione su comparto, variabilità e residuo.
([32]) Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Study on the performance and adequacy of pension decumulation practices in four EU countries*, cit., p. 23 ss., e *Country profiles*, p. 64 ss. Cfr. A. CLARE, J. SEATON, P.N. SMITH, S. THOMAS, *op. cit.*, p. 59 ss.
([33]) Cfr. A. CLARE, J. SEATON, P.N. SMITH, S. THOMAS, *op. cit.*, p. 61 ss.; EUROPEAN COMMISSION, *Study on the performance and adequacy of pension decumulation practices in four EU countries*, cit., p. 15 ss. e pp. 35-38. La letteratura converge sul fatto che il rendimento medio non descrive l'esperienza individuale di decumulo. Ne segue che la durata minima prevista dall'art. 11, comma 3-*bis*, n. 3, d.lgs. n. 252/2005, non può essere presentata come garanzia di sufficienza. In merito, è

tra liquidazione e investimento acquista una reale funzione previdenziale soltanto se, una volta effettuata una valutazione consapevole sugli elementi sin qui richiamati, il risultato risulta compatibile con le esigenze che hanno portato il legislatore a sostenere l'intervento sussidiario della previdenza complementare rispetto alla gestione pubblica ([34]).

5. Conclusioni

Il coordinamento tra statuti, regolamenti, moduli, documenti sulle prestazioni e sistemi informativi richiede che sia conservata traccia delle versioni consegnate e delle modifiche normative intervenute tra un'informativa e l'altra. Il rapido mutamento delle informazioni può indebolire l'affidamento dell'aderente, mentre il loro tempestivo aggiornamento consente una scelta coerente con il quadro vigente ([35]). La circolare Covip 16 luglio 2026, prot. n. 4524, ha avviato l'adeguamento degli statuti e dei regolamenti e ha già richiesto l'aggiornamento dei documenti informativi in coerenza con la necessità di fornire un nuovo catalogo, mentre le domande già presentate non incorrono nel rischio di sovrapposizione in quanto il tetto del 60% non è mai entrato in vigore ([36]).
Il ritorno al 50% corregge la parte della riforma che più avvicinava la posizione pensionistica a un investimento riscattabile. Coerentemente con la funzione riconducibile all'articolo 38 Cost. ([37]), l'apparato complessivo conserva una quota dell'accantonamento per soddisfare i bisogni del lavoratore una volta che avrà cessato l'attività lavorativa, sebbene la tutela non sia limitata alla componente economica bensì inerisca alla capacità delle modalità di decumulo di trasformare il montante residuo in un reddito comprensibile, sostenibile e commisurato ai rischi della vecchiaia.
Sul piano della tecnica normativa, tuttavia, sarebbe stato preferibile un procedimento inverso rispetto a quello seguito dal legislatore: valutazione organica di

stato proposto un prodotto ibrido *flex-first, fix-later*, basato sull'idea che esista un *crossover point* nel quale la rendita diventa preferibile.
([34]) EUROPEAN COMMISSION, *Study on the performance and adequacy of pension decumulation practices in four EU countries*, cit., pp. 23-28 e pp. 35-38; cfr. M. CINELLI, *La previdenza complementare*, cit., p. 59 ss.; P. SANDULLI, voce *Previdenza complementare*, cit., p. 1 ss., che riconducono il secondo pilastro alla funzione di integrazione pensionistica.
([35]) Circ. Covip 16 luglio 2026, prot. n. 4524, e relativi allegati.
([36]) Cfr. deliberazione Covip 25 giugno 2026, p. 8; OECD, *op. cit.*, cap. 5.
([37]) Sulla collocazione della previdenza complementare nel sistema costituzionale, si veda M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, cit., p. 355 ss.; P. SANDULLI, *Pubblici e privati nella previdenza complementare*, cit., p. 87 ss.

prestazioni, fiscalità e rischi; disciplina completa; adeguamento delle forme; decorrenza comune ([38]).

([38]) M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 1; G. ROCCO, *Nuova architettura delle scelte nella previdenza complementare*, cit., p. 1676 ss.

Il distacco in deroga per finalità occupazionali (art. 16-*quater*)

di Nicola Deleonardis

Abstract – L'articolo esamina la disciplina del distacco in deroga per finalità occupazionali prevista dall'art. 16-*quater*, d.l. n. 62/2026, come introdotta dalla legge di conversione, l. n. 112/2026, analizzandone i presupposti applicativi e il rapporto con la disciplina generale del distacco. L'indagine si sofferma sulla trasformazione della funzione dell'istituto, sul ruolo dell'accordo sindacale e sui principali problemi interpretativi derivanti dal venir meno dell'interesse del datore di lavoro distaccante, con particolare riguardo al coordinamento con il divieto di interposizione illecita di manodopera.

Abstract – The paper examines the special regime governing secondment for employment-related purposes regulated by Art. 16-*quater* of Decree-Law No. 62/2026, as introduced by the conversion Act, Act No. 112/2026, analysing its legal requirements and its relationship with the general rules on secondment. It focuses on the changing function of the institution, the role of collective agreements and the main interpretative issues arising from the removal of the requirement that the seconding employer have its own legitimate interest, with particular regard to the relationship between the new regime and the prohibition of illicit brokering labour.

Sommario: 1. Il distacco nel contesto dell'impresa integrata: un'introduzione. – 2. La deroga prevista dalla novella del 2026. – 3. La nuova configurazione della fattispecie. – 4. La deviazione finalistica dell'istituto in deroga. – 5. Il distacco come strumento di gestione delle crisi: il ruolo del sindacato. – 6. I rischi intrinseci nel distacco in deroga: alla ricerca dell'elemento qualificante.

1. Il distacco nel contesto dell'impresa integrata: un'introduzione

Le trasformazioni dell'organizzazione produttiva, maturate nel più ampio fenomeno del decentramento produttivo ([1]), hanno progressivamente favorito l'affermazione di modelli di impresa integrata, caratterizzati dalla cooperazione stabile tra una pluralità di imprese autonome ([2]). In tale contesto, la frammentazione dell'attività imprenditoriale rappresenta non soltanto un diverso modello di esercizio dell'attività economica, ma anche uno strumento di flessibilità organizzativa, volto a consentire una più efficiente allocazione delle risorse e una migliore capacità di adattamento alle esigenze del mercato, nonché il contenimento del costo del lavoro ([3]). La circolazione della prestazione lavorativa tra imprese non costituisce, tuttavia, un fenomeno esclusivamente riconducibile ai modelli reticolari, poiché il distacco ordinario rappresenta da tempo una tecnica generale di gestione della forza lavoro nei gruppi e nelle organizzazioni produttive complesse.

In particolare, nell'ambito del contratto di rete, il legislatore ha affiancato alla codatorialità una disciplina semplificata del distacco (articolo 30, comma 4-*ter*, decreto legislativo n. 276/2003), che ammette presuntivamente la sussistenza dell'interesse del distaccante ([4]). L'esperienza applicativa ha tuttavia mostrato come il distacco abbia finito per rappresentare, più che un istituto complementare, la principale alternativa alla codatorialità, consentendo risultati funzionalmente analoghi attraverso un meccanismo giuridicamente più semplice e meno incerto ([5]). È in questa linea evolutiva che si inserisce l'articolo 16-*quater*, decreto-legge n. 62/2026, come introdotto dalla legge di conversione, legge n. 112/2026, che estende ulteriormente gli spazi di utilizzo del distacco, confermandone il

([1]) Sul punto, si veda già L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Interventi normativi e strategie sindacali*, Franco Angeli, 1979.

([2]) *Amplius*, D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro. Cassino, 18-19 maggio 2017*, Giuffrè, 2018, p. 17 ss.

([3]) Sulle diverse scelte sottese all'impresa integrata, *ex multis*, D. GAROFALO, *op. cit.*, sez. I; F. LUNARDON, *Aggregazione tra imprese e rapporto di lavoro*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, 2016, n. 5, p. 57 ss.; I. ALVINO, *Articolazioni dell'impresa e rapporti di lavoro*, in *DML*, 2026, n. 1, p. 75 ss.

([4]) M.G. GRECO, *Distacco e codatorialità nelle reti di impresa*, in *ADL*, 2014, n. 2, I, p. 380 ss. Quanto al distacco c.d. semplificato, si veda, in giurisprudenza, Cass. 21 aprile 2016, n. 8068, in cui viene osservato che «l'interesse del soggetto distaccante non può essere separato da quello del raggruppamento di cui il soggetto stesso è parte economicamente integrata e risulta anzi direttamente connesso e funzionale all'attuazione di quest'ultimo». Nello stesso senso si veda anche Cass. 22 gennaio 2015, n. 1168.

([5]) Sul punto, e sulle difficoltà incontrate dalla codatorialità rispetto al distacco, cfr. I. ALVINO, *Contratto di rete e diritto del lavoro: un bilancio delle funzioni e delle potenzialità del contratto di rete a otto anni dal varo del distacco semplificato e della codatorialità*, in LDE, 2021, n. 3, qui p. 5.

ruolo quale strumento di flessibilità organizzativa nelle relazioni tra imprese, ancorché secondo uno schema normativo differente, quanto a requisiti, finalità e assetto organizzativo.

2. La deroga prevista dalla novella del 2026

L'articolo 16-*quater*, decreto-legge n. 62/2026, introduce, in via sperimentale, una disciplina derogatoria rispetto alla regolamentazione generale del distacco contenuta nell'articolo 30 del decreto legislativo n. 276/2003 ([6]). La disposizione opera per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto e il 31 dicembre 2029, aggiungendosi così alla disciplina ordinaria.
La novella interviene sul requisito dell'interesse proprio del datore di lavoro distaccante, previsto dall'articolo 30, decreto legislativo n. 276/2003, quale elemento qualificante del distacco. In deroga a tale disciplina ordinaria, viene consentito il distacco di uno o più lavoratori anche in assenza dell'interesse diretto del datore di lavoro che dispone il distacco, purché ricorrano le ulteriori condizioni previste dalla disposizione.
La disciplina si applica al distacco di lavoratori subordinati, fermo restando il rispetto delle mansioni dagli stessi svolte, e richiede, quale condizione procedurale, il previo accordo sindacale. Inoltre, si prevede espressamente la possibilità di ricorrere al distacco anche tra imprese che non appartengano al medesimo settore produttivo o che non applichino lo stesso contratto collettivo.
Quanto alle finalità perseguite, il distacco disciplinato dall'articolo 16-*quater* deve essere orientato a specifiche esigenze di tutela dell'occupazione e della continuità aziendale. In particolare, la disposizione individua come presupposti alternativi la salvaguardia dei livelli occupazionali, la continuità produttiva, il mantenimento delle competenze professionali, nonché l'esigenza di evitare o contenere sospensioni dell'attività lavorativa, riduzioni dell'orario di lavoro, il ricorso agli ammortizzatori sociali o situazioni di esubero del personale.
Il comma 2 demanda a un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, l'individuazione delle disposizioni necessarie per l'attuazione della disciplina introdotta dall'articolo.

([6]) Quanto alla normativa generale, *ex multis*, P. TOSI, *Appalto, distacco, lavoro a progetto. Appunti da una conferenza*, in *LG*, 2004, n. 3, p. 234 ss.; F. SCARPELLI, *Distacco del lavoratore tra legge e interventi ministeriali*, in *DPL*, 2005, n. 35, p. 1905 ss.; F. LUNARDON, *Il distacco del lavoratore nel D. lgs. n. 276/2003*, in *Giurisprudenza Piemontese*, 2006, n. 2, p. 177 ss.; M. NICOLOSI, voce *Distacco (ordinamento interno)*, in *DDPComm*, 2008, vol. III, agg. III, p. 5 ss. dell'estratto; C. ZOLI, *Art. 30*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, 2004, p. 329 ss.

La formulazione della disposizione lascia tuttavia aperte numerose questioni interpretative, concernenti, in particolare, la configurazione della fattispecie derogatoria, la funzione attribuita all'accordo sindacale e il coordinamento della nuova disciplina con il divieto generale di interposizione illecita di manodopera ([7]). Su tali profili si concentrerà l'analisi seguente.

3. La nuova configurazione della fattispecie

Come anticipato, la modifica più significativa dell'articolo 16-*quater* riguarda la possibilità di derogare alla necessità che l'interesse del distaccante costituisca il fondamento giustificativo della fattispecie.
Nell'istituto ordinario, infatti, e prima ancora nella giurisprudenza ([8]), l'interesse del distaccante costituisce l'elemento funzionale che giustifica l'impiego temporaneo del lavoratore presso un soggetto diverso dal titolare del rapporto ([9]). Il datore di lavoro, pur conservandone, appunto, la titolarità, dispone temporaneamente l'impiego del lavoratore presso un soggetto terzo in quanto tale operazione risponde a una propria esigenza organizzativa, produttiva o gestionale ([10]).
La permanenza dell'interesse datoriale consente di ricondurre il distacco nell'ambito delle ordinarie prerogative imprenditoriali, evitando che la temporanea messa a disposizione del lavoratore possa tradursi in una mera fornitura di manodopera estranea alla logica tipica dell'istituto ([11]).
La nuova disciplina modifica tale assetto, consentendo che il collegamento funzionale tra rapporto di lavoro e utilizzazione della prestazione da parte di terzi

([7]) Come sostenuto da D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 53, «il venir meno, con l'espressa abrogazione sancita dal d.lgs. n. 276/2003, di questa normativa [della l. n. 1369/1960] […] è tuttavia qualcosa di diverso dal venir meno del divieto di rapporti interpositori *ex se*».
([8]) Per tutte, Cass. 7 novembre 2000, n. 14458, in *OGL*, 2000, I, p. 968; Cass. 7 giugno 2000, n. 7743, in *NGL*, 2000, p. 769; Cass. 21 maggio 1998, n. 5102, in *OGL*, 1998, p. 584.
In dottrina, M. NICOLOSI, *op. cit.*; R. DEL PUNTA, *Appalto di manodopera e subordinazione*, in *DLRI*, 1995, n. 65, p. 625 ss., spec. p. 645; C. ZOLI, *op. cit.*, p. 329.
([9]) Cass. n. 7743/2000, cit. In dottrina, R. DEL PUNTA, *op. cit.*, p. 646; M. NICOLOSI, *op. cit.*, che rileva come «le applicazioni di tale principio (precedentemente all'introduzione della norma legale) sono state molto flessibili e raramente hanno condotto a pronunce di illegittimità del distacco basate sulla carenza di interesse del distaccante. Anche perché […] il riscontro dello specifico interesse di cui deve essere portatore il datore di lavoro distaccante costituisce un'indagine di merito, non censurabile in Cassazione».
([10]) P. TOSI, *op. cit.*; F. SCARPELLI, *op. cit.* In giurisprudenza, successivamente all'emanazione della norma, *ex multis*, Cass. 18 agosto 2004, n. 16165; Cass. ord. 2 agosto 2024, n. 21806.
([11]) A tale proposito, con la circ. 15 gennaio 2004, n. 3, il Ministero del lavoro ha osservato come l'interesse che legittima il distacco non può mai concretizzarsi in un mero interesse al corrispettivo per la fornitura di lavoro altrui, che caratterizza, invece, la diversa fattispecie della somministrazione di lavoro.

non sia più necessariamente riconducibile a un interesse organizzativo immediato dell'impresa distaccante, ma trovi fondamento in finalità ulteriori, individuate espressamente dal legislatore.
Si pone, pertanto, il problema della qualificazione sistematica della nuova fattispecie, che potrebbe essere ricondotta a una mera eccezione temporanea alla disciplina ordinaria oppure essere interpretata quale emersione di una diversa funzione del distacco, inteso come uno strumento di gestione delle transizioni occupazionali ([12]). Il richiamo espresso all'articolo 30 induce a ritenere che il legislatore non abbia inteso creare un istituto autonomo, né tantomeno innovativo, ma abbia ampliato – provvisoriamente? – l'ambito applicativo della fattispecie, modificandone alcuni dei presupposti qualificanti (si veda *infra*).
La disposizione attenua il ruolo che, nella prassi applicativa, ha spesso assunto il collegamento economico tra distaccante e distaccatario. Benché la normativa generale taccia sul punto – rendendola, di fatto, legittima – l'esplicita possibilità di ricorrere all'istituto anche tra aziende appartenenti a settori diversi o non applicanti il medesimo contratto collettivo sembra attenuare il rilievo della prossimità economica o produttiva tra distaccante e distaccatario, valorizzando piuttosto la funzione di allocazione temporanea del lavoratore.
La rimodulazione della fattispecie pone alcune questioni di ricostruzione sistematica. A riguardo, giova rammentare che, ai sensi del decreto legislativo n. 136/2016, di recepimento della direttiva 2014/67/UE in materia di distacco transnazionale ([13]), l'interesse dell'impresa distaccante non viene annoverato tra gli elementi da sottoporre al vaglio di autenticità del distacco del lavoratore oltre i confini nazionali, a meno che lo si voglia ritenere assorbibile nella formula, *ex* articolo 3, commi 2, lettera *g*, e 3, lettera *i*, decreto legislativo n. 136/2016, secondo cui ai fini della verifica di genuinità, può essere considerato «ogni altro elemento utile alla valutazione complessiva». A riguardo, se la circolare INL del 2017 ([14]), nel richiamare il *Vademecum* sul distacco del 2010, ribadisce che elemento comune delle diverse ipotesi di distacco è il permanere del legame organico tra lavoratore e impresa distaccante, inteso quale persistente titolarità, in

([12]) D'altronde, il legislatore ci ha abituati ad un *modus operandi* che vede prima introdurre alcuni istituti in via sperimentale, per poi renderli strutturali dopo averne verificata la tenuta. Si veda, solo da ultimo, il lavoro occasionale in agricoltura, come disciplinato dal comma 343 ss., l. n. 197/2022, successivamente reso strutturale dall'art. 1, comma 156, l. n. 199/2025. Sull'istituto, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Il lavoro occasionale agricolo: qualificazione, struttura e intersezioni con la disciplina eurounitaria (art. 1, comma 156)*, in questo volume, sez. I.
([13]) *Ex multis*, A. ALLAMPRESE, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La nuova direttiva sul distacco transnazionale dei lavoratori*, in *RGL*, 2019, n. 1, I, p. 133 ss.
([14]) Circ. INL 9 gennaio 2017, n. 1.

capo a quest'ultima, dei poteri e degli obblighi tipici del datore di lavoro, le successive Linee guida del 2022 ([15]) per l'attività ispettiva in materia di distacco transnazionale precisano espressamente che l'accertamento dell'autenticità del distacco non deve essere «orientato al riscontro dell'interesse del distaccante, ai sensi dell'art. 30, d.lgs. n. 276/2003», bensì esclusivamente agli indici previsti dall'articolo 3, decreto legislativo n. 136/2016. Ne emerge che, nell'ambito del distacco transnazionale, il diritto dell'Unione – e la disciplina interna che vi ha dato attuazione – non assumono l'interesse del distaccante quale requisito strutturale della fattispecie, concentrando invece il controllo sulla permanenza del rapporto di lavoro, sul legame organico tra lavoratore e impresa di invio, sulla genuinità della prestazione resa e, in generale, sugli elementi elencati all'articolo 3 citato.

Sotto questo punto di vista, dunque, l'articolo 16-*quater* non sembra porsi in contrasto con la logica della disciplina unionale e, in generale, con un modello "ideal-tipico" di distacco; al contrario, dimostra come il requisito dell'interesse del distaccante non debba costituirne necessariamente un elemento.

4. La deviazione finalistica dell'istituto in deroga

Come rilevato, l'istituto non risulta più giustificato dalla necessità di soddisfare un interesse proprio dell'impresa distaccante, ma viene orientato «alla salvaguardia dei livelli occupazionali o della continuità produttiva, alla conservazione delle competenze professionali ovvero a evitare o a limitare sospensioni dell'attività lavorativa, riduzioni dell'orario di lavoro, ricorso agli ammortizzatori sociali o situazioni di esubero di personale».

In primo luogo, resta incerto se la disposizione individui una pluralità di finalità autonome oppure quattro macro-finalità, dovendosi così ricondurre solo all'ultima l'evitare o limitare le sospensioni dell'attività lavorativa, le riduzioni dell'orario di lavoro, il ricorso agli ammortizzatori sociali e le situazioni di esubero di personale. La struttura sintattica della norma sembra deporre per questa seconda soluzione, poiché tutti gli elementi elencati dipendono dal medesimo predicato («evitare o limitare»), assumendo la funzione di specificarne l'oggetto.

Inoltre, la distinzione tra salvaguardia dei livelli occupazionali e prevenzione delle situazioni di esubero di personale appare significativa. Sebbene la seconda costituisca una delle possibili modalità attraverso cui si realizza la tutela dell'occupazione, le due fattispecie descrivono momenti diversi: la prima rappresenta l'obiettivo finale della conservazione dei posti di lavoro; la seconda individua una

([15]) Linee guida per l'attività ispettiva in materia di distacco transnazionale del 2022.

condizione organizzativa che può precedere e determinare una riduzione dell'occupazione. La loro autonoma menzione sembra esprimere la volontà legislativa di attribuire rilievo anche alla fase preventiva della crisi occupazionale. Sotto questo profilo, il nuovo distacco si colloca nella prospettiva degli strumenti di gestione anticipata di situazioni di potenziale crisi, ponendosi quale alternativa "organizzativa" rispetto agli strumenti di natura "gestionale" ([16]) e altri ancora fondati sulla riduzione o sulla sospensione dell'attività lavorativa oppure sulla fuoriuscita dei lavoratori dall'organizzazione produttiva ([17]).

Chiarito questo aspetto, come anticipato, l'istituto ibrida la tradizionale funzione di strumento di organizzazione dell'impresa con una ulteriore, riconducibile alla gestione delle transizioni occupazionali e alla prevenzione delle conseguenze sociali derivanti da processi di riorganizzazione aziendale: in sostanza, l'istituto viene funzionalizzato alla tutela di interessi pubblici (conservazione dell'occupazione, continuità produttiva, tutela delle professionalità, contenimento della spesa pubblica, evitando il ricorso agli ammortizzatori sociali).

Invero, la normativa non rappresenta propriamente una novità, poiché rinverdisce l'ipotesi del distacco c.d. "collettivo", disciplinato dall'articolo 8, decreto-legge n. 148/1993 (convertito dalla legge n. 236/1993), fatto salvo dal comma 4, articolo 30, decreto legislativo n. 276/2003. La disposizione consente che, nell'ambito delle procedure di riduzione del personale disciplinate dalla legge n. 223/1991, gli accordi sindacali prevedano il distacco temporaneo di uno o più lavoratori presso altra impresa quale misura alternativa al licenziamento ([18]). Anche in tale ipotesi viene meno il requisito dell'interesse organizzativo del distaccante, essendo la legittimazione del distacco direttamente collegata alla finalità di salvaguardia dell'occupazione (ma anche, e implicitamente, all'esigenza di flessibilità) ([19]), purché recepita nell'accordo sindacale concluso all'esito della procedura di cui all'articolo 4, legge n. 223/1991. L'eccezionalità della deroga trova giustificazione, pertanto, nella necessità di fronteggiare una già accertata eccedenza di personale, in funzione alternativa alla fuoriuscita dei lavoratori dall'impresa ([20]).

([16]) Su tale distinzione, si veda D. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 44-50, che riconduce ai primi gli strumenti di gestione interna del rapporto di lavoro e ai secondi le varie forme di decentramento produttivo.

([17]) Come, rispettivamente, la CIG, *ex* d.lgs. n. 148/2015, e l'accordo di transizione occupazionale, *ex* art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015.

([18]) Nella prassi tale possibilità di distacco è stata poco praticata, perché, appunto, il personale in esubero resta a carico dell'impresa in crisi; quando attuati hanno riguardato gruppi di imprese o reti di imprese. Cfr. P. RAUSEI, S. DI BIASI, *Il distacco in Italia e in UE*, in *DPL*, 2005, n. 11, inserto, p. II, e le circolari a cui gli AA. rinviano.

([19]) R. DEL PUNTA, *op. cit.*, p. 647.

([20]) Sul punto, F. SCARPELLI, *op. cit.*

L'evoluzione dell'istituto prosegue con il contratto di rete con finalità solidaristica, introdotto dall'articolo 43 *bis*, decreto-legge n. 34/2020 (convertito dalla legge n. 77/2020), mediante l'inserimento del comma 4-*sexies* all'articolo 3, decreto-legge n. 5/2009. In tale contesto il legislatore consentiva il ricorso al distacco semplificato e alla codatorialità per preservare i livelli occupazionali delle imprese appartenenti a filiere produttive colpite dalla crisi, favorendo il reimpiego dei lavoratori a rischio di licenziamento, il reinserimento di quelli già espulsi dal mercato del lavoro e l'acquisizione delle professionalità necessarie alla ripresa dell'attività produttiva ([21]). Diversamente dal distacco collettivo, *ex* articolo 8, decreto-legge n. 148/1993, in questa ipotesi non viene meno l'interesse dell'impresa distaccante, che rimane implicito nel programma comune di rete; ciò nondimeno, l'istituto condivide con il distacco collettivo e con la disciplina introdotta dall'articolo 16-*quater* la finalità di tutela dell'occupazione.
Il contratto di rete con finalità solidaristica valorizzava, tuttavia, le potenzialità della rete di imprese quale «mercato ristretto del lavoro» ([22]), ossia quale contesto organizzativo entro cui favorire la ricollocazione temporanea dei lavoratori, la circolazione delle competenze e la conservazione del patrimonio professionale. Il presupposto della mobilità rimaneva, dunque, rappresentato dall'esistenza di un pregresso collegamento organizzativo tra le imprese aderenti alla rete.
L'articolo 16-*quater* si colloca in linea di continuità con tali esperienze, ma ne amplia la portata applicativa. Esso, infatti, non presuppone una procedura di riduzione del personale, come avviene nell'ipotesi disciplinata dall'articolo 8 citato, con ciò che ne consegue in termini di estensione dell'ambito di applicazione della disciplina quanto ai requisiti dimensionali dell'impresa e a quello qualificatorio. Si ricorda, infatti, che, il distacco *ex* articolo 8 citato rappresenta una delle possibilità misure a tutela dei lavoratori nell'ambito del licenziamento collettivo, motivo per cui possono ricorrervi solo le imprese con più di 15 dipendenti e che ne intendano licenziare almeno 5 nell'arco di 120 giorni.
Né, allo stesso tempo, la novella prevista dal decreto-legge n. 62/2026 presuppone l'appartenenza delle imprese a una rete, come previsto invece dalla disciplina solidaristica del 2020.
La disposizione, al contrario, enfatizza espressamente l'irrilevanza di qualsiasi collegamento organizzativo o produttivo tra i soggetti coinvolti, consentendo il distacco anche tra imprese appartenenti a settori diversi ovvero che applicano contratti collettivi differenti. La ridondanza della previsione normativa sembra esprimere una precisa scelta legislativa: estendere significativamente la platea dei potenziali fruitori dell'istituto, superando ogni tradizionale criterio di prossimità

([21]) Cfr. circ. MISE 9 ottobre 2020, n. 2/V, e nota INL 21 luglio 2020.
([22]) I. ALVINO, *Contratto di rete e diritto del lavoro: un bilancio delle funzioni e delle potenzialità del contratto di rete a otto anni dal varo del distacco semplificato e della codatorialità*, cit.

economica, organizzativa o contrattuale tra impresa distaccante e impresa distaccataria.
Ne emerge una progressiva evoluzione della funzione del distacco. Se l'istituto del 1993 limitava la mobilità ai soggetti coinvolti nella medesima procedura di crisi e quello del 2020 la circoscriveva alle imprese appartenenti alla medesima rete, l'articolo 16-*quater* configura una forma di mobilità interaziendale potenzialmente aperta all'intero sistema produttivo. Il fondamento della legittimazione dell'operazione non risiede più nell'appartenenza a un determinato contesto organizzativo, bensì esclusivamente nel perseguimento delle finalità individuate dal legislatore.
Parzialmente diversa è la micro-finalità di evitare il ricorso agli ammortizzatori sociali.
Come è stato rilevato dalla prassi amministrativa quanto alla disciplina ordinaria del distacco ([23]), il ricorso all'istituto in luogo dell'ammortizzatore sociale può essere giustificato se sorretto dall'interesse datoriale a preservare la professionalità del lavoratore ([24]), mentre non sarebbe legittimo – e dunque non qualificabile come interesse datoriale – per finalità meramente economiche e lucrative, ossia se il ricorso all'istituto è funzionale a mascherare una somministrazione illecita di manodopera.
Il nuovo istituto, obliterando l'interesse datoriale come requisito di genuinità della fattispecie, potrebbe far riemergere indirettamente tale rischio.
Tuttavia, la disposizione attribuisce rilievo espresso alla conservazione delle competenze professionali. Questo avviene su un doppio piano. Sia in quanto requisito generale del distacco, che deve avvenire «nel rispetto delle mansioni svolte», modificando in positivo l'evasiva locuzione utilizzata dal legislatore del 2003 ([25]); sia, strettamente collegata a tale requisito, quanto alla finalità, poiché il distacco può essere volto alla conservazione delle competenze professionali.

([23]) Si veda la circ. Min. lav. 24 giugno 2005, n. 28, ma si veda già la giurisprudenza: Cass., sez. un., 13 aprile 1989, n. 1751; Cass. 2 novembre 1999, n. 12224.
([24]) Si veda, a riguardo, anche l'art. 96 CCNL Edilizia, che ammette il distacco «qualora esista l'interesse dell'impresa distaccante – anche con riguardo alla salvaguardia delle proprie professionalità, nonché per limitare il ricorso agli ammortizzatori sociali». Sul punto, la nota Min. lav. 11 luglio 2005, n. 1006, avallando la legittimità della disposizione contrattuale, sottolinea che «l'interesse in argomento può ritenersi coincidente con una qualsiasi motivazione tecnica, produttiva ed organizzativa del distaccante purché effettivamente esistente, rilevante e legittima», dunque anche la salvaguardia della professionalità mediante il distacco, in luogo del ricorso agli ammortizzatori sociali, può ritenersi coerente con la disposizione legislativa. Tale orientamento è stato confermato anche in giurisprudenza da Cass. ord. 11 settembre 2020, n. 18959.
([25]) Si allude, evidentemente, alla formula della «esecuzione di una determinata attività lavorativa» (comma 1), accompagnata dalla necessità del consenso solo in caso «mutamento di mansioni» (comma 3). Come è stato rilevato, il fatto che solo in caso di mutamento di mansioni sia richiesto che il distacco avvenga con il consenso del lavoratore interessato consente di dedurre a contrario

In sostanza, la disciplina in commento altera parzialmente il sistema dei requisiti qualificatori del distacco, sostituendo al tradizionale criterio dell'interesse datoriale una diversa logica fondata sul perseguimento delle finalità espressamente individuate dal legislatore. Dunque, si consente che la permanenza della relazione tra lavoratore e impresa distaccante non sia più giustificata da un interesse organizzativo proprio di quest'ultima, ma dal perseguimento delle finalità occupazionali e produttive. Ne deriva una trasformazione della funzione dell'interesse: da elemento interno all'organizzazione imprenditoriale, volto a qualificare la genuinità del distacco, a requisito sostituito da una finalità esterna di interesse generale.
Resta tuttavia da verificare se tale ampliamento funzionale della fattispecie sia compatibile con la tradizionale esigenza di distinguere il distacco dalla mera disponibilità di manodopera, profilo che sarà esaminato nel prosieguo (si veda *infra*, § 6).

5. Il distacco come strumento di gestione delle crisi: il ruolo del sindacato

Un ulteriore elemento caratterizzante la disciplina introdotta dall'articolo 16-*quater* riguarda la collocazione del distacco nell'ambito degli strumenti di gestione delle situazioni di crisi o difficoltà aziendale ([26]).
Come rilevato, la norma individua infatti una pluralità di finalità che accomunano esigenze occupazionali e produttive. In questa prospettiva, il distacco viene configurato come uno strumento preventivo rispetto agli effetti più incisivi delle crisi aziendali. La disposizione ipotizza che, prima di ricorrere a misure espulsive o «in odore di licenziamento» ([27]), le imprese possano procedere alla temporanea riallocazione dei lavoratori presso altre realtà produttive disponibili ad accoglierli.
In tale schema assume particolare rilievo il ruolo attribuito all'accordo sindacale, vera *conditio sine qua non* dell'istituto. Invero, il rapporto tra sindacato e governo delle trasformazioni produttive ricalca l'evoluzione della disciplina lavoristica e

che tale limite non sia applicabile all' ipotesi generale ed ordinaria, in virtù dell'assunto che normalmente il distacco non comporti (o non dovrebbe comportare) un significativo mutamento delle mansioni originariamente concordate. Sul punto, M. NICOLOSI, *op. cit.*; F. LUNARDON, *Il distacco del lavoratore nel D. lgs. n. 276/2003*, cit., p. 189.
([26]) Sul punto, si veda D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 8. Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2024, spec. cap. III.
([27]) M.G. GAROFALO, *I limiti al potere di scelta dei lavoratori da porre in C.I.G. tra tutela dell'interesse individuale e tutela dell'interesse collettivo*, in *RGL*, 1983, n. 1-2, I, qui p. 57.

la sua progressiva transizione – a cavallo tra anni Settanta e Ottanta – da una maggior attenzione alle istanze garantistiche a quelle di flessibilità ([28]), trovando più di recente nuova vitalità ([29]).

Nel caso in commento, la necessità del «previo accordo sindacale» costituisce infatti la principale caratteristica dell'istituto, che assume una vera e propria funzione condizionante dell'accesso al regime derogatorio.

La disposizione richiede quale presupposto di operatività della deroga la conclusione dell'accordo sindacale, senza tuttavia disciplinarne la forma, in ossequio al generale principio di libertà della stessa. In assenza di una previsione espressa, sembra comunque opportuno rilevare che l'accordo configuri un elemento costitutivo della fattispecie derogatoria, la cui esistenza dovrà essere accertata secondo le regole generali. Resta fermo, quindi, come avviene già nella prassi delle relazioni industriali, che la formalizzazione scritta dell'accordo appare pressoché inevitabile, in ragione della funzione "certificativa" e di controllo che esso è chiamato a svolgere.

Più problematica potrebbe apparire, invece, l'individuazione dei soggetti sindacali legittimati alla stipulazione dell'accordo. La disposizione si limita infatti a richiedere un generico "accordo sindacale", rinviando ad un successivo decreto del Ministero del lavoro la definizione delle modalità attuative dell'istituto, senza precisare né il livello della contrattazione collettiva coinvolta, né i soggetti sindacali chiamati a partecipare alla procedura. In assenza di una disciplina espressa, sembra ragionevole ritenere che l'accordo debba essere concluso in sede aziendale, salva l'ipotesi in cui il distacco interessi gruppi di imprese o operazioni di particolare complessità, nelle quali potrebbe assumere rilievo un diverso livello negoziale. Rimane, tuttavia, aperta la questione se la legittimazione spetti alle rappresentanze sindacali aziendali (RSA o RSU), alle organizzazioni sindacali territoriali ovvero ad entrambe.

Il rinvio operato dall'articolo 16-*quater* all'accordo sindacale si inserisce in un contesto ordinamentale nel quale il legislatore attribuisce crescente rilievo alle procedure di informazione, consultazione e confronto con le organizzazioni sindacali, anche nella gestione delle crisi d'impresa. Emblematica, in tal senso, è la

([28]) Sul punto, si veda F. LUNARDON, *Contrattazione collettiva e governo del decentramento produttivo*, in *RIDL*, 2004, n. 2, I, p. 213 ss., che dopo una classificazione delle clausole contrattuali sul tema in "orizzontali" e "verticali", sottolinea proprio l'assenza, nel d.lgs. n. 276/2003 di un controllo collettivo sulla disciplina delle operazioni di decentramento, ad eccezione della materia della somministrazione e del rinvio, quanto al distacco, all'art. 8, comma 3, d.l. n. 148/1993 (qui p. 219). Per una panoramica generale dell'evoluzione del diritto del lavoro, si veda inoltre L. GAETA, *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, 2020.

([29]) Cfr. l'accordo di transizione occupazionale, *ex* art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, su cui N. DE LEONARDIS, *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*, cit., p. 235 ss. e bibliografia ivi richiamata.

disciplina della CIGS, che, a seguito della riforma operata dal decreto legislativo n. 148/2015, ha sostituito la precedente logica di alternatività tra rappresentanze sindacali aziendali e territoriali con quella della loro partecipazione contestuale ([30]). Analoga valorizzazione delle articolazioni territoriali emerge nella disciplina dei licenziamenti collettivi e, più di recente, nelle procedure previste in caso di cessazione dell'attività d'impresa (articolo 1, comma 224 ss., legge n. 234/2021). Tale evoluzione appare riconducibile alla diversa funzione che le organizzazioni sindacali territoriali sono chiamate a svolgere in tali procedimenti di gestione delle crisi ([31]). Il coinvolgimento contestuale delle rappresentanze aziendali e territoriali, infatti, non risponde soltanto ad esigenze di tutela dei lavoratori interessati, ma consente di raccordare le vicende della singola impresa con il mercato del lavoro territoriale ([32]), favorendo l'attivazione degli strumenti di politica attiva, della formazione professionale e dei percorsi di ricollocazione ([33]). La partecipazione sindacale assume così una funzione di governance delle transizioni occupazionali, ponendosi quale elemento di collegamento tra rapporto di lavoro e mercato ([34]).

L'articolo 16-*quater* sembra tuttavia perseguire una finalità differente. Nel distacco in deroga, infatti, non si realizza alcuna cessazione del rapporto di lavoro né una sua sospensione, permanendo la titolarità del rapporto in capo al datore di lavoro distaccante. L'obiettivo dell'accordo sindacale non appare quello di garantire la trasparenza dei flussi occupazionali o di favorire il raccordo con il mercato del lavoro territoriale, bensì quello di assicurare un controllo collettivo sulla ricorrenza dei presupposti che legittimano il ricorso alla deroga prevista dall'articolo 16-*quater* citato.

([30]) *Ex multis*, L. SCARANO, *Le procedure di consultazione sindacale sulla Cassa Integrazione Guadagni dopo il Jobs Act*, in *LG*, 2016, n. 6, p. 537 ss.

([31]) Diversamente accade, invece, per obblighi procedurali previsti qualora il datore di lavoro ricorra a sistemi decisionali o di monitoraggio integralmente automatizzati, di cui all'art. 1-*bis*, d.lgs. n. 152/1997, come modificato dal c.d. decreto trasparenza. Ai sensi del comma 6, art. 1-*bis*, cit., si prevede che la titolarità degli obblighi di "trasparenza digitale" spetti – oltre che al lavoratore – alla RSA/RSU e "in alternativa", in assenza di queste ultime, alle articolazioni territoriali dei sindacati. Per un'analisi E.C. SCHIAVONE, *Gli obblighi informativi in caso di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati (art. 4, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 104/2022) (art. 1, co. 1, lett. s, e art. 1-bis, d.lgs. n. 152/1997, inserito dall'art. 4, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 104/2022)*, 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, p. 211 ss.

([32]) Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Trasparenza, mercato, sindacato: un aiuto dall'IA?*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 20, p. 190 ss.

([33]) Si veda, a titolo esemplificativo, l'accordo stipulato dalla Testi Cementi S.r.l. e Cgil, Cisl e Uil, nonché delle RSU aziendali, del 1° giugno 2022.

([34])Sul punto, si veda già M. D'ANTONA, *Riduzione di personale e licenziamenti: la rivoluzione copernicana della l. 223/1991*, in *FI*, 1993, n. 6, I, c. 2027 ss.; in tema, si veda anche L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in *DRI*, 2017, n. 3, p. 729 ss.

Proprio la diversa funzione assolta dall'accordo potrebbe offrire un criterio interpretativo per colmare il silenzio della norma circa i soggetti legittimati alla sua stipulazione. Se, nelle procedure di gestione delle crisi, la partecipazione contestuale delle rappresentanze aziendali e territoriali trova giustificazione nell'esigenza di governare le ricadute occupazionali sul territorio ([35]), nel distacco disciplinato dall'articolo 16-*quater* tale esigenza risulta attenuata. Potrebbe, pertanto, ritenersi sufficiente il coinvolgimento delle RSA/RSU oppure, in loro assenza, delle articolazioni territoriali delle organizzazioni comparativamente più rappresentative, salva una diversa soluzione che sarà eventualmente adottata dal decreto ministeriale attuativo. La soluzione della contestualità resterebbe comunque la migliore, deponendo in tal senso una presumibile più consolidata esperienza negoziale delle articolazioni territoriali ed, eventualmente, ferma restando la possibilità di farsi assistere da esperti ([36]).
In questa prospettiva, la funzione attribuita all'accordo sindacale presenta alcuni aspetti funzionalmente assimilabili, almeno sotto il profilo del controllo di genuinità dell'operazione, a quella svolta dalle commissioni di certificazione ai sensi dell'articolo 84, decreto legislativo n. 276/2003 ([37]), senza che ciò comporti una sovrapposizione tra i due istituti. Pur essendo profondamente differenti, in entrambi i casi il legislatore affida ad un soggetto esterno, rispetto alla relazione organizzativa immediata tra le imprese coinvolte, una funzione di verifica preventiva circa la riconducibilità dell'operazione allo schema legale delineato dall'ordinamento.
La partecipazione collettiva diviene così parte integrante del procedimento di attivazione dello strumento, collocando il distacco nell'ambito delle tecniche di gestione negoziata delle trasformazioni aziendali.

6. I rischi intrinseci nel distacco in deroga: alla ricerca dell'elemento qualificante

La disciplina introdotta dall'articolo 16-*quater*, decreto-legge n. 62/2026 si espone ad alcuni rischi. Non si tratta, tuttavia, della mera presenza di un vantaggio economico per le imprese coinvolte, poiché finalità quali la continuità produttiva o la prevenzione del ricorso agli ammortizzatori sociali possono fisiologicamente implicare anche una riduzione temporanea dei costi organizzativi o

([35]) N. DELEONARDIS, *Trasparenza, mercato, sindacato: un aiuto dall'IA?*, cit.
([36]) Sulla scia della previsione contenuta nell'art. 4, comma 5, l. n. 223/1991.
([37]) Su tale funzione, P. TOSI, *op. cit.*, p. 235.

del costo del lavoro ([38]). Esso riguarda, in particolare, un problema di coordinamento con il generale divieto di interposizione illecita di manodopera e in particolare del c.d. "distacco illecito" (articolo 18, comma 5 *bis*, decreto legislativo n. 276/2003) ([39]); ossia la distinzione tra distacco genuino e una mera fornitura illecita di manodopera, in cui il datore di lavoro, pur conservando formalmente la titolarità del rapporto, si limiti a mettere a disposizione lavoratori in favore di un'impresa terza, senza che tale permanenza del vincolo contrattuale trovi giustificazione in un reale interesse dell'impresa distaccante ([40]).
Tale riflessione trova ulteriore conferma nella ricostruzione della nozione di interesse elaborata con riferimento alla fattispecie ordinaria di cui all'articolo 30, decreto legislativo n. 276/2003: l'interesse del distaccante non coincide con un mero «interesse al distacco», inteso quale generica utilità derivante dall'assegnazione temporanea del lavoratore presso un soggetto terzo, ma si identifica piuttosto nella «permanenza dell'interesse alla disponibilità, idealmente illimitata, della prestazione lavorativa» ([41]) in capo al datore originario, sebbene questa venga temporaneamente resa nell'interesse organizzativo di un altro soggetto.
L'interesse datoriale svolge, pertanto, una funzione di collegamento tra la titolarità formale del rapporto e l'utilizzazione della prestazione presso il distaccatario: esso dimostra che il lavoratore, pur inserito temporaneamente nell'organizzazione altrui, continua a rappresentare una risorsa funzionalmente riconducibile all'impresa distaccante. È proprio tale nesso che consente di mantenere l'istituto di natura organizzativa nell'ambito della liceità.
La sostituzione dell'interesse del distaccante con finalità di carattere occupazionale modifica non soltanto i presupposti della fattispecie, ma anche i criteri attraverso cui dovrà esserne valutata la legittimità. Mentre l'interesse datoriale costituiva un parametro direttamente riferibile all'organizzazione dell'impresa e,

([38]) Non può essere posto in dubbio che gli oneri economici derivanti dal distacco possano essere trasferiti, integralmente o parzialmente, sul soggetto distaccatario. Senza soffermarsi sulle implicazioni fiscali dell'istituto, è sufficiente ricordare che l'ordinamento ammette il rimborso, da parte del distaccatario, dei costi sostenuti dal distaccante per il lavoratore distaccato. In passato, l'art. 8, comma 35, l. n. 67/1988, escludeva tali rimborsi dall'ambito di applicazione dell'IVA, purché limitati al mero costo del personale. Tale disciplina è stata abrogata, per i distacchi stipulati o rinnovati dal 1° gennaio 2025, dall'art. 16-*ter*, d.l. n. 131/2024, convertito con modificazioni dalla l. n. 166/2024, che ha assoggettato a IVA i corrispettivi relativi ai prestiti e ai distacchi di personale. La modifica, tuttavia, incide esclusivamente sul regime fiscale dell'operazione, permanendo la possibilità che il costo del distacco sia trasferito, in tutto o in parte, al distaccatario.
([39]) Come modificato dall'art. 29, comma 4, d.l. n. 19/2024. Sul punto, si veda la nota INL 18 giugno 2024, n. 1091.
([40]) Le "sbiadite" linee di confine tra gli istituti sono ben note. Sul punto, si veda P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti, dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2004, p. 91 ss.
([41]) M. NICOLOSI, *op. cit.*, e bibliografia ivi richiamata.

come tale, suscettibile di verifica in sede giudiziale in relazione alle concrete esigenze produttive del distaccante, le finalità individuate dall'articolo 16-*quater* presentano un contenuto più elastico. Ne deriva un inevitabile ampliamento dell'area di possibile sovrapposizione tra il distacco "in deroga" e le fattispecie di somministrazione illecita ([42]). Il rischio deriva dal fatto che, in difetto dell'interesse dell'impresa distaccante, quale requisito qualificatorio, la conservazione formale del rapporto di lavoro potrebbe non essere accompagnata da un'effettiva ragione giustificativa, trasformando il distacco in un meccanismo atipico di disponibilità – illecita – di lavoratori in favore di un'impresa terza ([43]).
Il confronto più significativo appare, appunto, quello con la somministrazione di lavoro, che costituisce il modello normativo in cui il legislatore ammette una dissociazione strutturale nell'ambito di un rapporto trilaterale tipizzato ([44]). La differenza rispetto al distacco risiede tuttavia nella diversa funzione assolta dal soggetto titolare del rapporto: nella somministrazione, l'agenzia autorizzata assume il ruolo di datore nell'ambito di un rapporto trilaterale sottoposto a specifici requisiti legali, a cui consegue una precisa ripartizione dei poteri datoriali; nel distacco, invece, la permanenza del rapporto in capo all'impresa distaccante trova tradizionalmente giustificazione nell'esistenza di un interesse proprio ([45]).
Venuta meno la funzione qualificatoria dell'interesse, gli elementi che consentono di mantenere la fattispecie nell'ambito del distacco genuino, *ex* articolo 16-*quater*, sembrano quindi doversi individuare nelle condizioni derogatorie individuate dalla disposizione. Rilevano, in particolare, la temporaneità – o non definitività – dell'assegnazione, il rispetto delle mansioni svolte, la genuina finalizzazione dell'operazione alla salvaguardia occupazionale o produttiva e l'accordo

([42]) Diverso è, invece, il rapporto con l'appalto. Sul punto, si veda M. GAMBACCIANI, *Appalti, lavoro, giurisprudenza*, in *DML*, 2025, n. 3, p. 633 ss., spec. p. 642 in cui sostiene, condivisibilmente, che «è il coordinamento organizzativo la direttiva giuridica da utilizzare nella valutazione dei fatti per distinguere in concreto l'appalto lecito dalla interposizione illecita», seppur come noto, la distinzione appare pur sempre labile e non facilmente individuabile, specie negli appalti c.d. smaterializzati. Sul punto, si veda anche P. TOSI, *L'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *ADL*, 2015, n. 6, I, p. 1117 ss., qui p. 1120, che, pur se discutendo su una tematica collaterale, sostiene che «l'eterorganizzazione è stata, parallelamente, il filo conduttore delle operazioni giurisprudenziali di distinzione dell'appalto genuino da quello di mera manodopera, sulla scorta dell'art. 3 della legge n. 1369/1960».
([43]) D'altronde, la deriva patologica dell'istituto era stata già posta in evidenza dall'INL con circ. 29 marzo 2018, n. 7.
([44]) Per un'analisi dell'istituto della somministrazione, *ex multis*, E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016.
([45]) Rileva M. NICOLOSI, *op. cit.*, p. 10 dell'estratto, che «pertanto, se nella somministrazione, al pari di qualsiasi altro contratto commerciale, il perno regolativo della fattispecie è calibrato sulle esigenze dell'utilizzatore, da soddisfare con la fornitura di manodopera, nella nozione di distacco, al contrario, il punto di vista che emerge è rappresentato dall'interesse del soggetto che dispone l'esecuzione della prestazione di lavoro a favore del terzo beneficiario».

sindacale, che è destinato ad assumere una funzione di controllo preventivo sulla ricorrenza dei presupposti della deroga e, indirettamente, sulla riconducibilità dell'operazione allo schema legale dell'istituto.
In tal senso, se volessimo tentare di "incrociare" le tre disposizioni principali regolanti l'istituto del distacco (ordinario, in deroga e transnazionale), al fine di cogliere un possibile minimo comune denominatore, oltre alla temporaneità del distacco ([46]), sembra potersi valorizzare «il contenuto, la natura e le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa» (comma 2, lettera *a*, decreto legislativo n. 136/2016), rimasto implicito nell'articolo 30, decreto legislativo n. 276/2003 ([47]) e ripreso nella disciplina in deroga mediante l'espressione «nel rispetto delle mansioni svolte».
Si tratta di disposizioni che ruotano attorno alla tutela della professionalità del lavoratore e, in particolare, della "continuità" della stessa. In sostanza, la "continuità professionale", intesa come continuità del contenuto della prestazione resa, a prescindere che il lavoratore svolga la sua attività presso il distaccante o presso il distaccatario, sembra rappresentare un indice centrale dell'istituto in deroga: la diversità del settore produttivo delle imprese coinvolte non costituisce, di per sé, un indice ostativo, purché rimanga coerente il contenuto professionale della prestazione resa, ferme restando le coordinate tracciate dall'articolo 2103 c.c.
Ne discende che la funzione sindacale rappresenta il punto di equilibrio tra l'esigenza di consentire forme flessibili di gestione organizzativa delle crisi occupazionali e la necessità di evitare che il distacco si trasformi in una modalità atipica di semplice disponibilità di manodopera. L'accordo dovrebbe svolgere una funzione di verifica circa la coerenza professionale dell'operazione, accertando che la prestazione temporaneamente resa presso il distaccatario sia riconducibile proprio alle mansioni esercitate presso il distaccante e alle competenze maturate dal

([46]) La circ. INL n. 1/2017, cit., evidenzia che anche la disciplina del distacco transnazionale non prevede un termine massimo, oltre il quale l'operazione è da reputarsi illecita. Tuttavia, «laddove la durata del distacco sia superiore ai 24 mesi (previsti dal Regolamento (CE) n. 883/2004 e dal Regolamento di applicazione n. 987/2009), o comunque si riscontrino ulteriori elementi che depongano per la non temporaneità del distacco stesso (ad es. nelle ipotesi di reiterati distacchi con il medesimo lavoratore senza soluzione di continuità ovvero con brevi intervalli o nel caso in cui una pluralità di aziende distaccanti che fanno capo ad uno stesso soggetto utilizzano il medesimo lavoratore per un periodo complessivamente superiore a quello ritenuto compatibile con la natura temporanea del distacco stesso), occorre in ogni caso effettuare una valutazione complessiva degli ulteriori elementi fattuali di cui all'art. 3 citato ai fini dell'accertamento di un distacco non autentico o fraudolento».
([47]) Si veda la nota 25, laddove vengono poste in rilievo le considerazioni della dottrina circa la necessità del consenso in caso di mutamento di mansioni, da cui ne deriva l'assunto per cui l'ipotesi generale di cui al comma 1, art. 30, d.lgs. n. 276/2003, comporti la continuità professionale del lavoratore.

lavoratore, anche in assenza di coincidenza tra i settori produttivi delle imprese coinvolte.

In conclusione, l'articolo 16-*quater* sembra dunque segnare un'evoluzione della funzione tradizionale del distacco, che da strumento di organizzazione dell'impresa viene progressivamente orientato alla gestione delle transizioni occupazionali e produttive. Tale scelta amplia significativamente l'ambito applicativo dell'istituto, ma rende al tempo stesso più delicato il coordinamento con il divieto di interposizione illecita di manodopera, affidando all'accordo sindacale e alla verifica della ricorrenza delle finalità legali un ruolo decisivo nella delimitazione della fattispecie. Trattandosi, inoltre, di una deviazione finalistica che opera esclusivamente sul piano dei presupposti costitutivi, l'istituto conserva il medesimo apparato disciplinare di quello ordinario. Ne consegue che, l'eventuale carenza dei requisiti speciali previsti, quindi esclusa la deroga all'interesse del distaccante, integra gli estremi della somministrazione irregolare di cui all'articolo 18, comma 5 *bis*, decreto legislativo n. 276/2003, con applicazione del relativo regime sanzionatorio, salva diversa disposizione del decreto ministeriale attuativo, di cui al comma 2 del medesimo articolo 16-*quater*.

La durata delle missioni nella somministrazione di lavoro: continuità occupazionale e temporaneità dell'impiego (art. 16-*quinquies*)

di Federica Stamerra

Abstract – L'art. 16-*quinquies* del d.l. n. 62/2026 distingue i periodi di missione dei lavoratori assunti a termine dal somministratore dalle missioni dei dipendenti a tempo indeterminato dell'agenzia, per i quali introduce un limite autonomo di 36 mesi presso il medesimo utilizzatore e per mansioni di pari livello e categoria legale. La disposizione azzera i periodi anteriori al 28 giugno 2026, affida alla contrattazione collettiva dell'utilizzatore la modifica della soglia e dichiara nulle le clausole che ostacolano l'assunzione diretta. Il commento ricostruisce l'unità problematica di questi interventi: la stabilità del rapporto con l'agenzia non elimina la temporaneità della missione, mentre la maggiore certezza del limite lascia aperti gli effetti sul contenzioso pregresso e il rimedio applicabile al suo superamento.

Abstract – Art. 16-*quinquies* of Decree-Law No. 62/2026 distinguishes assignments performed by workers employed by the agency on fixed-term contracts from those performed by agency workers employed on permanent contracts. For the latter, it establishes a separate 36-month limit with the same user undertaking and for duties at the same level and legal category. Earlier periods are disregarded, collective bargaining at the user undertaking may alter the statutory threshold and clauses obstructing direct recruitment are declared void. This comment examines the common issue underlying these measures: a permanent employment relationship with the agency does not remove the temporary character of the assignment, while the clearer statutory limit leaves unresolved both its effects on pending disputes and the remedy available when it is exceeded.

Sommario: 1. Due rapporti e due dimensioni temporali. – 2. Il limite di trentasei mesi. – 3. La neutralizzazione del pregresso. – 4. Deroga collettiva e temporaneità. – 5.

Libertà di assunzione e interessi dell'agenzia. – 6. Considerazioni sull'apparato rimediale.

1. Due rapporti e due dimensioni temporali

L'articolo 16-*quinquies*, decreto-legge n. 62/2026, introdotto dalla legge di conversione, legge n. 112/2026, interviene con il dichiarato intento di consolidare la "continuità occupazionale" dei lavoratori somministrati, introducendo un limite per un verso in positivo (tetto massimo alla somministrazione dei lavoratori assunti a tempo indeterminato) e per altro verso in negativo (divieto di limitazioni per l'assunzione dei lavoratori somministrati presso l'utilizzatore). A ben vedere, l'intervento si pone sul crinale di una questione problematica relativa alla funzione attribuita dal contratto di somministrazione, che oscilla tra la fornitura temporanea di manodopera e la promozione dell'occupazione presso l'utilizzatore ([1]). Se l'agenzia per il lavoro assuma il ruolo di soggetto che deve sviluppare professionalità da fornire alle imprese che ne hanno bisogno per un periodo limitato nel tempo, o quello di facilitatore dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non è del tutto chiaro nemmeno nelle intenzioni del legislatore. Difatti, la disposizione in commento introduce due parametri che, una volta cumulati, sembrano apparentemente confliggenti tra loro. Poiché la continuità occupazionale del lavoratore assunto con un contratto a tempo indeterminato dall'agenzia di somministrazione non è in discussione, occorre quindi comprendere in che modo il limite dei trentasei mesi concorra al consolidamento della sua posizione ([2]), piuttosto che all'effetto opposto (in ultimo, di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, venuta meno l'utilità di quella prestazione per il datore di lavoro).

La modifica del 2026 chiude, sotto questo profilo, una breve ma intensa sequenza normativa. L'articolo 31, comma 1, decreto legislativo n. 81/2015, nel testo introdotto nel 2020, permetteva all'utilizzatore di impiegare per oltre ven-

([1]) La struttura della fattispecie è delineata dall'art. 30 ss., d.lgs. n. 81/2015. Sulla distinzione tra rapporto di lavoro, contratto commerciale e missione, si veda M.T. CARINCI, *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto*, Giappichelli, 2013, *passim*.

([2]) Cfr. E. MASSI, *Decreto 1° maggio convertito in legge: novità per il lavoro*, in *DPL*, 2026, n. 28, p. 1603 ss., spec. 1609-1610; Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Dossier n. 691/1 – Progetti di legge n. 612/1, d.l. n. 62/2026 – A.C. 2911-A, 9 giugno 2026, pp. 77-79. La rubrica utilizza la continuità occupazionale come finalità, ma il dispositivo introduce un tetto massimo per l'assegnazione presso il medesimo utilizzatore, con lo scopo evidente di contrastare le triangolazioni che coprono un fabbisogno permanente dell'utilizzatore, che nella *mens legis* dev'essere quindi soddisfatta mediante l'assunzione diretta da parte di quest'ultimo.

tiquattro mesi il lavoratore assunto dall'agenzia a tempo indeterminato. L'articolo 10, comma 1, lettera *a*, n. 1, legge n. 203/2024, ha abrogato tale eccezione con effetto dal 12 gennaio 2025. Si è così riaperto il dubbio se le missioni del dipendente stabile dell'agenzia rientrassero nel limite unitario dell'articolo 19, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015, e quali conseguenze derivassero dal suo superamento ([3]).

2. Il limite di trentasei mesi

La lettera *a* dell'articolo 16-*quinquies*, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, integra il secondo periodo dell'articolo 19, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015. Nel limite complessivo di ventiquattro mesi devono così essere computati i periodi di missione svolti, tra i medesimi soggetti e per mansioni di pari livello e categoria legale, da lavoratori assunti dal somministratore con contratto a tempo determinato.
La lettera *b* dell'articolo 16-*quinquies*, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, invece, aggiunge l'articolo 19, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 81/2015, dedicato ai dipendenti a tempo indeterminato dell'agenzia, consentendo a questi ultimi di svolgere missioni a termine, anche non continuative, presso il medesimo utilizzatore e per mansioni di pari livello e categoria legale, per un massimo di trentasei mesi. L'espressione «non continuativa e ulteriore rispetto a quella prevista dal comma 2» dovrebbe servire a distinguere la nuova soglia dal limite ordinario che rimane in vigore per i soli lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, ma risulta confusa nella misura in cui il lavoratore assunto a tempo indeterminato dall'agenzia e inviato in missione a tempo determinato soggiace oggi direttamente al limite massimo dei trentasei mesi e non a quello antecedente, che invece era e rimane di ventiquattro mesi per i lavoratori assunti a termine e somministrati a termine. Più propriamente, quindi, i due periodi sono alternativi e la loro applicazione dipende dalla natura del rapporto di lavoro concluso con il somministratore ([4]).
La tecnica prescelta mostra i suoi limiti soprattutto quando occorre individuare la conseguenza della violazione, perché il precetto è inserito nella disciplina del

([3]) Art. 10, comma 1, lett. *a*, n. 1, l. n. 203/2024; circ. MLPS 27 marzo 2025, n. 6; Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Dossier n. 691/1, cit., pp. 77-79; A. CARACCIOLO, *Modifiche al decreto legislativo n. 81/2015, in materia di somministrazione di lavoro*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI (a cura di), *La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024*, ADAPT University Press, 2025, tomo I, p. 110 ss.; E.M. DAL BON, *Somministrazione di lavoro e nuove regole*, in *DPL*, 2025, n. 5, p. 298 ss.; P. RAUSEI, *Somministrazione di lavoro*, ivi, n. 38, p. 2185 ss.
([4]) Cfr. E. MASSI, *op. cit.*, spec. pp. 1609-1610.

contratto a termine, mentre l'eventuale rimedio deve produrre effetti nel rapporto trilaterale di somministrazione di lavoro ([5]). Ancora una volta, quindi, si assiste ad una sovrapposizione tra la disciplina del contratto a termine e quella della somministrazione ([6]), che non agevola la tutela del lavoratore anche rispetto alle finalità dichiarate dal legislatore.

Il riferimento alle missioni «anche non continuative» impedisce che una breve interruzione azzeri il computo, purché ricorrano il medesimo utilizzatore e mansioni di pari livello e categoria legale. Nei limiti dell'individuazione dell'utilizzatore sul piano dell'applicazione soggettiva della norma, inoltre, le missioni presso società differenti del medesimo gruppo non si sommano automaticamente. Rimane sindacabile, nondimeno, la rotazione priva di ragione organizzativa, costruita tra società collegate per conservare la medesima prestazione oltre il termine. Nelle fusioni, nelle incorporazioni e nei trasferimenti d'azienda la verifica dovrà invece misurarsi con la successione legale e con la continuità del centro di imputazione degli interessi nel quale il lavoratore è inserito ([7]).

Anche la riproposizione del criterio di equivalenza delle mansioni richiede un accertamento meno formale di quanto la formula possa suggerire. Un mutamento soltanto nominale dell'inquadramento non interrompe il computo quando attività, responsabilità e collocazione professionale rimangono sostanzialmente immutate. Un effettivo passaggio di livello, pur all'interno della stessa categoria legale, sembra invece sufficiente secondo il testo della disposizione, con la conseguenza che la verifica deve avere riguardo alla prestazione concretamente svolta e alle declaratorie collettive applicabili ([8]).

La soglia numerica "mobile" delega invece alla contrattazione collettiva le valutazioni in merito alle esigenze concrete dell'impresa, potendosi rinvenire nella contrattazione aziendale o in quella di prossimità una deroga espressa al tetto massimo dei trentasei mesi ([9]).

([5]) Cfr. P. PASSALACQUA, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 380, p. 1; F. D'ADDIO, *La somministrazione a tempo determinato: limiti espliciti e limiti impliciti nel d.lgs. n. 81/2015*, in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 41.

([6]) Sul punto si veda *amplius* A. CARACCIOLO, *op. cit.*, p. 110 ss.

([7]) C. Giust. 14 ottobre 2020, causa C-681/18, *JH* c. *KG*, e C. Giust. 17 marzo 2022, causa C-232/20, *NP* c. *Daimler AG, Mercedes-Benz Werk Berlin*, impongono di guardare alla sostanza delle missioni successive e al rischio di elusione della temporaneità.

([8]) A. CARACCIOLO, *op. cit.*, p. 110 ss. Il doppio riferimento a livello e categoria legale riproduce una tecnica già impiegata dall'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 81/2015, ma lascia uno spazio interpretativo attraverso i sistemi di classificazione.

([9]) Cfr. M. BIASI, *L'arrêt KG e la temporaneità del lavoro somministrato: essere o dover essere?*, in *DLRI*, 2021, n. 170, pp. 301-324, spec. pp. 315-318; M.D. FERRARA, *Uso e abuso della somministrazione di lavoro: la reiterazione di missioni successive al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *ADL*, 2021, n. 2, II, p. 432 ss. Il primo circoscrive il campo della direttiva 2008/104/CE al lavoro

Il dibattito europeo riflette due letture della somministrazione a tempo indeterminato: la prima circoscrive la direttiva 2008/104/CE alle assegnazioni intrinsecamente temporanee e colloca la somministrazione a tempo indeterminato oltre il suo campo di applicazione, mentre la seconda valorizza l'obbligo di impedire che la successione delle missioni mascheri un rapporto stabile con l'utilizzatore. La nuova disciplina interna non risolve la divergenza, ma il limite di trentasei mesi conserva utilità in entrambe le prospettive, rappresentando una scelta protettiva nazionale se la somministrazione a tempo indeterminato resta estranea alla direttiva ([10]). Il raffronto con la normativa eurounitaria, dunque, segnala che il nuovo limite rappresenta una soglia ampia, la cui sostenibilità dipenderà dal modo in cui saranno esercitate le deroghe collettive e applicati i rimedi ([11]).

3. La neutralizzazione del pregresso

L'articolo 16-*quinquies*, comma 1, lettera *b*, decreto-legge n. 62/2026, introduce l'articolo 19, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 81/2015, facendo decorrere il relativo termine di applicazione dal 28 giugno 2026. I precedenti periodi di missione dei lavoratori già assunti a tempo indeterminato dal somministratore, quindi, non rilevano ai fini del computo ([12]). La scelta evita che la nuova soglia

interinale; la seconda legge l'art. 5, § 5, direttiva 2008/104/CE, quale presidio contro una successione che mascheri un rapporto stabile con l'utilizzatore. La nuova soglia nazionale è compatibile con entrambe le premesse.

([10]) Artt. 2, 4, 5, § 5, e 6, direttiva 2008/104/CE; causa *KG*, cit., punti 60-71; causa *Daimler*, cit., punti 54-63. Sulla "doppia anima" promozionale e protettiva della direttiva, si veda M. BIASI, *op. cit.*, pp. 306-310; in una prospettiva comparata, cfr. A. SARTORI, *La somministrazione di lavoro in Europa. Una riflessione comparatistica nel decennale della direttiva*, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 425 ss.; C. KULLMANN, *The 'temporariness' of temporary agency work assignments*, in *European Labour Law Journal*, 2024, vol. 15, n. 1, pp. 4-16, osserva che un massimo legale favorisce la certezza ma non basta, da solo, a evitare successioni abusive; N. ZEKIĆ, *Possible avenues for a more effective temporary agency work directive*, ivi, pp. 68-85, attribuisce invece a un limite presso lo stesso utilizzatore un ruolo centrale proprio per la prevedibilità.

([11]) Cfr. M. BIASI, *op. cit.*, pp. 304-306 e 318, secondo il quale «nulla peraltro impedisce che, sulla scia del modello francese e tedesco, venga fissato, anche nell'ipotesi di somministrazione a tempo indeterminato, un limite massimo di durata alla missione dello stesso lavoratore presso la medesima impresa», pur ritenendo che la soluzione non sia imposta dal diritto europeo. Per un confronto con Francia e Germania, si veda anche M.D. FERRARA, *Il lavoro tramite agenzia interinale nell'esperienza europea*, Amon, 2012, p. 65 ss.; G. WEIDMANN, *Il regime tedesco della somministrazione di lavoro*, in *DRI*, 2014, n. 4, p. 1193 ss.

([12]) Circ. MLPS n. 6/2025, cit.; sul punto, cfr. R. CAMERA, *Collegato Lavoro: analisi delle novità dopo i chiarimenti ministeriali*, in *DPL*, 2025, n. 17, p. 1021 ss.; E. MASSI, *op. cit.*, spec. pp. 1609-1610.

risulti consumata, in tutto o in parte, al momento stesso della sua entrata in vigore, ma produce un secondo azzeramento a poco più di un anno dal primo.
Dopo l'abrogazione dell'eccezione contenuta nell'articolo 31, comma 1, decreto legislativo n. 81/2015, ad opera dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*, n. 1, legge n. 203/2024 ([13]), infatti, la circolare del Ministero del lavoro 27 marzo 2025, n. 6, aveva coerentemente escluso le missioni già svolte in vigenza della disciplina precedente e imposto di conteggiare solo quelle avviate dal 12 gennaio 2025 ([14]).
Nella vigenza della precedente formulazione dell'articolo 19, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015, era stato così riavviato un nuovo contatore per i lavoratori in missione a tempo determinato. L'articolo 16-*quinquies*, comma 2, decreto-legge n. 62/2026, neutralizza ora, per i soli lavoratori assunti a tempo indeterminato dal somministratore, anche le missioni iniziate dopo il 12 gennaio 2025 e svolte entro il 27 giugno 2026, sostituendo a quel conteggio un nuovo termine autonomo di trentasei mesi ([15]). Il lavoratore già a lungo impiegato presso il medesimo utilizzatore può quindi cumulare tre segmenti: le missioni anteriori al 12 gennaio 2025, fino a circa diciassette mesi e mezzo dopo tale data e ulteriori trentasei mesi dal 28 giugno 2026. La durata effettiva può così oltrepassare sei anni, e in alcuni casi superarli ampiamente, prima che emerga la violazione del nuovo termine ([16]).
L'azzeramento rende meno probabile, nel prossimo triennio, un contenzioso fondato sul mero superamento della soglia e può essere descritto, in questo senso, come una "demolizione controllata" delle controversie basate sul superamento del limite temporale.

([13]) Art. 31, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, nel testo introdotto dall'art. 8, comma 1-*bis*, d.l. n. 104/2020, convertito dalla l. n. 126/2020, e poi abrogato dall'art. 10, comma 1, lett. *a*, n. 1, l. n. 203/2024. Cfr. circ. MLPS n. 6/2025, cit. Sul punto, si veda A. CARACCIOLO, *op. cit.*, p. 110 ss., spec. p. 117 ss. La nuova norma integra quella configurazione e incide autonomamente sulla disciplina dello *staff leasing*.
([14]) Sulle cui criticità si veda A. CARACCIOLO, *op. cit.*, p. 110 ss.
([15]) Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Dossier n. 691/1, cit., p. 78.
([16]) Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Dossier n. 691/1, cit., pp. 77-79, ove affronta la questione delle missioni in corso. Sulla necessità di leggere la temporaneità attraverso una valutazione dell'attività effettiva, anche in relazione al diritto eurounitario, cfr. C. KULLMANN, *op. cit.*, pp. 10-16; N. ZEKIĆ, *op. cit.*, pp. 78-85. Le due prospettive divergono sulla misura ottimale da adottare, ma convergono sulla scarsa utilità di un termine privo di dati affidabili sulla successione.

La formula non equivale, però, a una sanatoria: il legislatore ha limitato l'irrilevanza «ai fini del suddetto computo», senza incidere sulle violazioni già perfezionate al momento dell'entrata in vigore della disposizione ([17]). I periodi neutralizzati restano tuttavia fatti storici, valutabili in un esame complessivo alla luce della direttiva 2008/104/CE, nel quale assumono rilievo la durata effettiva dell'attività presso il medesimo utilizzatore e l'eventuale assenza di una giustificazione oggettiva del ricorso alla somministrazione ([18]). Il diritto unionale, però, non fornisce una soluzione univoca per i giudizi pendenti. L'articolo 5, § 5, direttiva 2008/104/CE disciplina la prevenzione degli abusi e orienta l'interpretazione del diritto interno, ma non stabilisce uno specifico termine massimo né attribuisce direttamente, nelle controversie tra privati, il diritto alla costituzione del rapporto con l'utilizzatore ([19]).

4. Deroga collettiva e temporaneità

L'articolo 19, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 81/2015, consente al contratto collettivo applicato dall'utilizzatore di prevedere un limite temporale diverso dai trentasei mesi previsti dalla disposizione di legge, e l'ampiezza dell'aggettivo "diverso" comprende tanto le riduzioni quanto gli ampliamenti. Poiché il legislatore non subordina l'innalzamento a una causale, a una durata massima inderogabile o all'introduzione di specifiche misure compensative, la delega offre alle parti sociali uno spazio esteso di adattamento ai cicli produttivi ([20]).

([17]) Sul punto, cfr. causa *KG*, cit., punti 67-71, e causa *Daimler*, cit., punti 58-63, che affidano al giudice nazionale una valutazione complessiva della successione. Cfr. M. BIASI, *op. cit.*, pp. 309-314, che ne analizza la portata e insiste sulla differenza tra obbligo generale e specifici rimedi nazionali; M.D. FERRARA, *Uso e abuso della somministrazione di lavoro: la reiterazione di missioni successive al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, cit., p. 432 ss., che sviluppa il passaggio dalla soglia legale alla verifica del fabbisogno.

([18]) Cfr. causa *Daimler*, cit., punti 68-75 e 100-102; A. CARBONELLI, *Il lavoro precario. Dai tempi (non remoti) della schiavitù alla sentenza Erkut del 29 gennaio 2026*, in *D&L*, 2026, n. 1, p. 141 ss.; A. CELESTINO, *Temporaneità della somministrazione di lavoro*, in *DPL*, 2026, n. 21, p. 1254 ss.; si vedano, inoltre, Trib. Bari 17 settembre 2025, in *GI*, 2026, n. 4, p. 884 ss.; Trib. Brescia 11 marzo 2026, n. 419, in *LG*, 2026, n. 4, p. 416 ss.

([19]) Sulla distinzione tra obbligo europeo di prevenzione e rimedi interni, si vedano M. BIASI, *op. cit.*, pp. 309-314; M.D. FERRARA, *Uso e abuso della somministrazione di lavoro: la reiterazione di missioni successive al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, cit., p. 432 ss.; S. ZAPPIA, *Lavoro interinale: l'effettiva temporaneità della missione quale "bussola" per la compatibilità della normativa nazionale con la direttiva CE 2008/104/CE*, in *giustiziacivile.com*, 4 gennaio 2021, p. 1 ss.

([20]) Si veda M. BILANCIA, M. TIRABOSCHI, *Lo staff leasing nella contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2026, n. 1, p. 187 ss.; cfr. causa *Daimler*, cit. La contrattazione può adattare la durata ai cicli produttivi e accompagnare l'estensione con garanzie di stabilità e ricollocazione, non disponendo però del

L'individuazione dei soggetti negoziali, pur in assenza di un richiamo esplicito nella novella dell'articolo 16-*quinquies*, comma 1, lettera *b*, decreto-legge n. 62/2026, passa attraverso i criteri di cui all'articolo 51, decreto legislativo n. 81/2015, che consente di esercitare la delega ai contratti nazionali, territoriali o aziendali stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché ai contratti aziendali conclusi dalle loro rappresentanze sindacali aziendali o dalla rappresentanza sindacale unitaria. La formula «contratto collettivo applicato dall'utilizzatore» esclude invece che il CCNL delle agenzie di somministrazione possa modificare direttamente il limite, perché quel contratto disciplina il rapporto con il datore formale, mentre la durata della missione è affidata alla fonte collettiva che governa l'organizzazione dell'utilizzatore ([21]).

La compresenza dei livelli ammessi dall'articolo 51, decreto legislativo n. 81/2015, apre un problema di coordinamento che l'articolo 19, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 81/2015, non risolve. Un accordo aziendale qualificato può fissare per l'utilizzatore una soglia specifica diversa da quella nazionale o territoriale, purché ne risultino chiaramente l'ambito, la decorrenza e i rapporti con la disciplina previgente. Il mutamento del contratto collettivo applicato non dovrebbe, peraltro, azzerare la storia della missione, perché la nuova fonte può modificare il termine massimo, ma il computo continua a riguardare il lavoro materialmente svolto presso il medesimo utilizzatore. Al contempo, la disposizione risolve il dubbio, emerso in dottrina, che il superamento del limite potesse essere perseguito soltanto attraverso una fonte derogatoria speciale ([22]). L'articolo 8, decreto-legge n. 138/2011, invece, conserva un proprio campo di applicazione, nel quale un accordo di prossimità può coordinare la somministrazione con una più ampia riorganizzazione aziendale ([23]), purché ricorrano i soggetti, le finalità, le materie e l'efficacia previsti dalla disposizione.

La delega collettiva non risolve la controversa considerazione riservata alla somministrazione a tempo indeterminato nel diritto dell'Unione, rilevante per comprendere l'introduzione del limite legale. Qualora la direttiva 2008/104/CE sia

carattere temporaneo richiesto dagli artt. 1, § 1, e 5, § 5, direttiva 2008/104/CE. Una soglia collettiva molto lunga non è per ciò solo invalida, ma deve essere valutata nel contesto.

([21]) Artt. 19, comma 2-*bis*, e 51, d.lgs. n. 81/2015. Cfr. A. BOLLANI, *La somministrazione di lavoro ed il ruolo della contrattazione integrativa dopo il c.d. Decreto Dignità*, in L. CALCATERRA (a cura di), *op. cit.*, p. 307 ss., e D. COMANDÈ, *La somministrazione di lavoro nella regolamentazione collettiva delle agenzie*, ivi, p. 275 ss.

([22]) Cfr. M. BILANCIA, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 187 ss.; G. FAVALLI, G. SACCO, *Contratti di prossimità dopo la conversione del D.L. n. 62/2026*, in *DPL*, 2026, n. 28, p. 1611 ss.

([23]) Art. 8, commi 1 e 2-*bis*, d.l. n. 138/2011, convertito dalla l. n. 148/2011. Sul punto, si veda C. cost. 4 ottobre 2012, n. 221. Cfr. A. PERULLI, *La contrattazione collettiva "di prossimità": teoria, comparazione e prassi*, in *RIDL*, 2013, n. 4, I, p. 919 ss.

interpretata come operante anche nei confronti del dipendente stabile dell'agenzia, infatti, l'articolo 5, § 5, direttiva 2008/104/CE impedirebbe che la clausola collettiva renda permanente la sua assegnazione. Se, invece, questi rimane fuori dalla portata di applicazione della direttiva, la soglia deriverebbe da una valutazione del legislatore nazionale e il contratto collettivo potrebbe modificarla nei confini della delega interna. In nessuna delle due ricostruzioni, dunque, la durata convenzionale diventa, da sola, prova della temporaneità ([24]).
La soluzione adottata da legislatore è coerente con l'esigenza unionale ([25]) a preservare la temporaneità della somministrazione per prevenire gli abusi, in considerazione della possibilità che le parti sociali siano in grado di tradurre le esigenze dell'impresa e quelle dei lavoratori in una serie di garanzie economiche, formative e occupazionali ([26]), rispettando le finalità di prevenzione degli abusi e di protezione del lavoratore. Un valido contributo in questo senso è dato dalla contrattazione collettiva di settore, che interviene nei periodi nei quali il lavoratore assunto dall'agenzia non è in missione ([27]). Tuttavia, quest'impostazione non risolve la necessità di individuare un rimedio efficace rispetto alla reiterazione abusiva o al superamento del limite massimo previsto dalla legge ([28]), non soltanto

([24]) Il riferimento è ancora alle cause *KG*, cit., e *Daimler*, cit. Cfr. F. AVANZI, *La Corte di Giustizia incombe sullo staff leasing. Fra temporaneità della missione e tutela del lavoratore somministrato, quale il campo di applicazione della direttiva 2008/104/CE?*, in *www.questionegiustizia.it*, 2 febbraio 2026, p. 1; M. BIASI, *op. cit.*, spec. pp. 315-318. In senso più esigente quanto alla temporaneità delle assegnazioni, si veda C. KULLMANN, *op. cit.*, pp. 4-16; N. ZEKIĆ, *op. cit.*, pp. 68-85.
([25]) Per la comparazione con i modelli francese e tedesco, M. BIASI, *op. cit.*, pp. 303-306; sulla disciplina tedesca dei diciotto mesi e sulla deroga collettiva sino a trentasei nel caso *Daimler*, G. SPINELLI, *Il lavoro tramite agenzia interinale nella legislazione europea: natura "temporanea" senza rimedio. La vicenda di un lavoratore tedesco*, in *RIDL*, 2022, n. 3, II, p. 518 ss. Il dato comparato non impone all'Italia la soglia più breve, ma mostra che trentasei mesi costituiscono già una durata elevata quando vengono assunti come baseline generale.
([26]) M. BIASI, *op. cit.*, pp. 315-318, ricostruisce lo staff leasing come scelta esterna al campo della direttiva 2008/104/CE e collega la sua ammissibilità agli obiettivi di qualità dell'occupazione; sul percorso negoziale e sulla compresenza della funzione promozionale e protettiva, M.D. FERRARA, *La direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale: aspetti problematici e modelli di implementazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, 2013, n. 101, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2013, n. 2, p. 121 ss.
([27]) P.A. VARESI, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro*, in *DRI*, 2025, n. 2, p. 471 ss.; P.A. VARESI, *Rinnovo del CCNL Somministrazione di lavoro: rafforzato il ruolo economico-sociale del settore*, in *DPL*, 2025, n. 19, p. 1169 ss.; L. CITERA, *Novità tra flessibilità gestionale e tutele del lavoratore somministrato*, ivi, n. 43, p. 2465 ss. Sul preavviso di proroga e sulla funzione datoriale dell'agenzia, D. ZANDA, *Più tutele nella temporaneità, le sfide del nuovo CCNL della somministrazione*, in *Boll. ADAPT*, 2025, n. 7, p. 1.
([28]) Causa *KG*, cit., e causa *Daimler*, cit.; G. SPINELLI, *op. cit.*, p. 518 ss.; C. KULLMANN, *op. cit.*, pp. 4-16. Kullmann considera problematica una disciplina nazionale che non limiti in alcun modo la durata, pur riconoscendo che la direttiva non offre un criterio numerico autosufficiente.

in relazione alla soglia numerica quanto più in generale con la funzione del limite stesso rispetto alla tutela del lavoratore ([29]).

5. Libertà di assunzione e interessi dell'agenzia

L'articolo 16-*quinquies*, comma 3, decreto-legge n. 62/2026, dichiara nulla ogni clausola diretta a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore durante o al termine della missione. Nel divieto rientrano, quindi, il patto che esclude formalmente l'assunzione, la penale che la rende economicamente impraticabile e il rimborso standardizzato dei costi quando il suo ammontare sia tale da scoraggiare l'utilizzatore dall'assumere il lavoratore. Rimane ammissibile, invece, un compenso per l'agenzia, per il servizio di formazione e reclutamento ([30]), in linea con le politiche di incentivo all'assunzione applicabili alle agenzie per il lavoro.
Il riferimento all'assunzione "durante" la missione amplia la tutela oltre il testo dell'articolo 6, § 2, direttiva 2008/104/CE, e dell'articolo 35, comma 8, decreto legislativo n. 81/2015, che sono circoscritte al periodo successivo alla missione ([31]). La disposizione, tuttavia, non è coordinata con tali norme, la seconda delle quali fa «salva l'ipotesi in cui al lavoratore sia corrisposta una adeguata indennità, secondo quanto stabilito dal contratto collettivo applicabile al somministratore», dovendosi pertanto ritenere implicitamente abrogata dalla nuova norma ([32]). Nel quadro normativo attuale, quindi, neppure la corresponsione di una somma al lavoratore può sanare la nullità dell'accordo tra agenzia e utilizzatore.

([29]) L. BARTOLOTTI, *Somministrazione a termine reiterata, riflessioni inerenti la differenza rispetto allo staff leasing a partire dalla sentenza del Tribunale di Milano n. 663/2026*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 13; Trib. Reggio Emilia ord. 7 novembre 2024, in *LG*, 2025, n. 4, p. 380 ss.
([30]) L'art. 6, §§ 2 e 3, direttiva 2008/104/CE, collega la libertà di assunzione alla funzione della somministrazione come canale di accesso all'occupazione diretta e vieta che il costo dell'intermediazione sia traslato sul lavoratore. La nullità comprende quindi non soltanto il divieto formale, ma penali, rimborsi di formazione standard e maggiorazioni costruite per scoraggiare l'utilizzatore. Resta possibile remunerare un servizio effettivo dell'agenzia: la distinzione dipende dalla causa e dalla proporzione economica, non dal nome attribuito alla clausola.
([31]) Direttiva 2008/104/CE, art. 6, §§ 2 e 3. Si veda M. BIASI, *op. cit.*, pp. 317-318, spec. nota 98, che già considerava opportuno eliminare l'eccezione contenuta nell'art. 35, comma 8, d.lgs. n. 81/2015, perché una indennità corrisposta al lavoratore poteva legittimare un vincolo incompatibile con l'*employability* e con l'art. 6, direttiva 2008/104/CE. Cfr. P. RAUSEI, *op. cit.*, p. 2185 ss.; P.A. VARESI, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro*, cit., p. 471 ss. Si veda anche l'art. 7, convenzione ILO n. 181/1997, che vieta alle agenzie di porre, direttamente o indirettamente, oneri a carico dei lavoratori.
([32]) Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Dossier n. 691/1, cit., p. 79.

Per quanto riguarda l'eventuale accordo tra agenzia e lavoratore, invece, è sufficiente il rinvio alla disciplina del patto di non concorrenza *ex* articolo 2125 c.c. ([33]). Tale ultima disposizione, infatti, era probabilmente sufficiente sia rispetto alla formulazione dell'articolo 35, comma 8, decreto legislativo n. 81/2015, sia rispetto alla novella di cui all'articolo 16-*quinquies*, comma 3, decreto-legge n. 62/2026, escludendo in radice la possibilità che possa essere imposto un limite allo svolgimento di attività lavorativa in assenza di corrispettivo per il tempo successivo rispetto alla cessazione del rapporto di lavoro.
Il legislatore interviene in questo quadro aggiungendo una disposizione che, da un lato, contempla la possibilità che il lavoratore, pur formato dall'agenzia, transiti alle dipendenze di un altro soggetto che beneficerà dell'attività di sviluppo e manutenzione della professionalità i cui costi sono stati sopportati da altri e, dall'altro, ribadisce e rafforza l'impossibilità di limitare l'attività lavorativa dopo il termine della missione. La disposizione non interviene, invece, né per compensare l'impatto occupazionale dell'attività dell'agenzia di somministrazione, né per prevenire che il lavoratore, una volta transitato alle dipendenze dell'utilizzatore, possa diffondere segreti commerciali, informazioni sui clienti e conoscenze effettivamente confidenziali. Il ristoro dei costi sostenuti dall'agenzia, l'eventuale corrispettivo per l'attività di intermediazione e le clausole da porre a tutela della riservatezza dei dati aziendali potranno invece essere oggetto di separato accordo.
La *ratio* dell'intervento normativo può rinvenirsi nella funzione promozionale di cui alla direttiva 2008/104/CE, in considerazione della possibilità che il lavoro tramite agenzia consenta al lavoratore di conoscere imprese diverse e di accedere a opportunità di impiego diretto, tanto che l'articolo 6, § 1, direttiva 2008/104/CE impone l'informazione sui posti vacanti. La tutela dell'investimento dell'agenzia non può prevalere su tale funzione, sebbene l'articolo 6, § 2, direttiva 2008/104/CE, preveda la corresponsione di un compenso per i servizi effettivamente prestati e, al contempo, l'articolo 6, § 3, direttiva 2008/104/CE vieti che l'agenzia chieda al lavoratore un corrispettivo per l'assunzione presso l'utilizzatore ([34]). Il modello unionale della somministrazione si delinea quindi come servizio di intermediazione e facilitazione dell'occupazione stabile, piuttosto che come attività imprenditoriale finalizzata alla mera fornitura di manodopera.

([33]) Cfr. M. MARINELLI, *A proposito di alcune ipotesi di nullità del patto di non concorrenza* (nota a Cass. ord. 8 aprile 2025, n. 9258), in *GI*, 2025, n. 11, p. 2353 ss.
([34]) Sul punto, cfr. M. BIASI, *op. cit.*, pp. 317-318; N. COUNTOURIS, R. HORTON, *The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise?*, in *ILJ*, 2009, vol. 38, n. 3, p. 329 ss. La possibilità di compensi ragionevoli tra imprese, ammessa dall'art. 6, § 2, direttiva 2008/104/CE, non può tradursi né in un debito indiretto del lavoratore né in un importo sproporzionato che renda economicamente impraticabile l'assunzione.

6. Considerazioni sull'apparato rimediale

Il limite di trentasei mesi è formulato come divieto, ma l'articolo 16-*quinquies*, decreto-legge n. 62/2026, non stabilisce espressamente la conseguenza del suo superamento. L'articolo 38, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015, consente al lavoratore di chiedere la costituzione del rapporto alle dipendenze dell'utilizzatore nelle ipotesi di somministrazione irregolare indicate dalla disposizione, che tuttavia non richiamano l'articolo 19, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 81/2015.

La giurisprudenza ha riconosciuto il rimedio costitutivo per il diverso (e analogo) limite applicabile alle missioni dei lavoratori assunti a termine ([35]), anche se il trasferimento della soluzione alla nuova soglia, pur coerente con la funzione antielusiva espressa dalla Cassazione, non può essere considerato una conseguenza pacifica.

L'incertezza è confermata dal mancato recepimento, durante la conversione, di una proposta diretta a prevedere espressamente la costituzione del rapporto con l'utilizzatore. Il dato dei lavori parlamentari ([36]) non dimostra che il rimedio sia stato escluso, confermando anzi che la lacuna era percepita e che sarebbe stato preferibile un chiarimento legislativo rispetto a una ricostruzione giurisprudenziale.

Qualora sia condivisa la soluzione che considera praticabile l'azione volta a ottenere la costituzione di un rapporto diretto alle dipendenze dell'utilizzatore, troverebbe applicazione l'articolo 39, decreto legislativo n. 81/2015, che sottopone l'impugnazione ai termini dell'articolo 6 legge n. 604/1966, con termine decadenziale decorrente dalla cessazione dell'attività presso l'utilizzatore. La previsione accresce l'importanza del criterio di computo, dal momento che il lavoratore può esperire l'azione a partire solo da quando può ricostruire il superamento della soglia prevista dalla legge ovvero da quando il cumulo dei periodi neutralizzati può concretamente costituire un abuso.

Restano quindi distinti due piani: il superamento della soglia legale o collettiva pone il problema del rimedio collegato al limite quantitativo; una volta concluso

([35]) Cass. 7 novembre 2025, n. 29577, ha riconosciuto la costituzione del rapporto con l'utilizzatore nella diversa ipotesi di superamento del limite applicabile alle missioni di lavoratori assunti a termine. Sul regime di impugnazione si veda anche Cass. 21 luglio 2022, n. 22861; Cass. 11 ottobre 2022, n. 29570.

([36]) Sul punto, si veda Senato della Repubblica, XIX legislatura, 10ª Commissione permanente, Resoconto sommario n. 414 del 16 giugno 2026, emendamento 16-*quinquies*.17. Il mancato recepimento dell'emendamento non equivale a una scelta espressa contro il rimedio, rimanendo tuttavia un elemento potenzialmente valutabile in sede giudiziale per ricostruire la volontà del legislatore.

per l'esperibilità di un'azione diretta nei confronti dell'utilizzatore, occorre valutare se l'abuso possa essere dedotto anche prima del trentaseiesimo mese, quando la successione delle missioni sia impiegata per eludere la temporaneità richiesta dalla direttiva 2008/104/CE, anche in contrasto con la disposizione nazionale.

Promuovere la cultura del lavoro attraverso il terzo settore: il contributo alla Federazione nazionale Maestri del lavoro (art. 16-*sexies*)

di Federica Stamerra

Abstract – L'art. 16-*sexies* del d.l. n. 62/2026 riconosce alla Federazione nazionale Maestri del lavoro un contributo di 130.000 euro per il 2027 e di 260.000 euro annui dal 2028, destinato a orientamento e formazione dei giovani, transizione scuola-lavoro, sicurezza, etica, legalità, volontariato e solidarietà. L'individuazione legislativa di un unico beneficiario e il carattere permanente dello stanziamento rendono centrale il decreto ministeriale chiamato a stabilire criteri di erogazione e rendicontazione. Il commento analizza il rapporto tra finalità statutarie e interesse pubblico, evidenziando come trasparenza, programmazione e valutazione dei risultati costituiscano condizioni necessarie per giustificare la stabilità del finanziamento.

Abstract – Art. 16-*sexies* of Decree-Law No. 62/2026 grants the National Federation of Masters of Labour 130,000 euros for 2027 and 260,000 euros annually from 2028 for youth guidance and training, school-to-work transitions, safety, work ethics, legality, volunteering and solidarity. The statutory selection of a single beneficiary and the permanent nature of the allocation make the implementing ministerial decree on disbursement and reporting particularly important. The comment examines the relationship between the Federation's purposes and the public interest, arguing that transparency, planning and outcome evaluation are necessary conditions for a stable public grant.

Sommario: 1. Il finanziamento nominativo di una funzione sociale. – 2. La cultura del lavoro tra orientamento, sicurezza ed etica. – 3. Il decreto ministeriale e l'erogazione delle risorse. – 4. Contributo, sussidiarietà e regole di trasparenza.

1. Il finanziamento nominativo di una funzione sociale

L'articolo 16-*sexies*, comma 1, decreto-legge n. 62/2026, individua direttamente nella Federazione nazionale Maestri del lavoro il beneficiario di 130.000 euro per il 2027 e di 260.000 euro annui dal 2028. La scelta del destinatario è quindi compiuta dalla legge, mentre al decreto ministeriale previsto dall'articolo 16-*sexies*, comma 3, decreto-legge n. 62/2026, rimangono la disciplina dell'erogazione, la rendicontazione e i controlli. Il contributo economico si distingue sia dalle sovvenzioni assegnate mediante bando, sia dai trasferimenti destinati al funzionamento generale di una categoria di enti e, a quanto consta, non risultano precedenti contributi statali nominativi di analoga struttura e durata nei confronti dello stesso soggetto giuridico. La stabilità della provvista presuppone che le attività della Federazione siano considerate idonee a soddisfare finalità di interesse pubblico e rende necessario verificare nel tempo che le risorse siano effettivamente impiegate in quella direzione ([1]).

La dotazione dimezzata del 2027 sembra corrispondere a un avvio graduale, dopo il quale dal 2028 la spesa diverrà strutturale e dovrà trovare riscontro nelle attività realizzate e nei risultati delle annualità precedenti ([2]). La disposizione presenta i caratteri della legge-provvedimento, poiché la forma legislativa attribuisce un vantaggio a un soggetto determinato. La categoria non comporta, da sola, illegittimità, però richiede che la preferenza sia sorretta da una ragione riconoscibile e non arbitraria ([3]).

Nell'articolo 16-*sexies*, commi 1 e 2, decreto-legge n. 62/2026, la ragione è individuata nelle finalità statutarie della Federazione e nelle attività di orientamento e promozione di sicurezza, etica, legalità e solidarietà nel mondo del lavoro. Il precedente costituzionale relativo ai contributi nominativi mostra che la scelta diviene censurabile quando testo e lavori preparatori non consentano di ricostruirne la *ratio* concreta; qui, invece, il collegamento è espresso ([4]).

La Federazione nazionale Maestri del lavoro è un'associazione riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica n. 1625/1956 e riunisce gli insigniti della

([1]) Sul punto, si veda E. MASSI, *Decreto 1° maggio convertito in legge: novità per il lavoro*, in *DPL*, 2026, n. 28, p. 1603 ss., spec. p. 1610.

([2]) E. MASSI, *op. cit.*, p. 1610; Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 691/1 – Progetti di legge n. 612/1, d.l. n. 62/2026 – A.C. 2911-A, 9 giugno 2026, pp. 80-81. La permanenza dello stanziamento non impedisce al decreto di subordinare ciascuna annualità a programma, rendiconto e verifica della precedente.

([3]) Cfr. E. GRAGNOLI, *Le cosiddette leggi provvedimento e il diritto del lavoro*, in *VTDL*, 2022, n. straordinario, p. 97 ss.; E. GRAGNOLI, *Ancora sulle cosiddette leggi provvedimento*, in *VTDL*, 2024, n. 1, p. 250 ss.

([4]) C. cost. 8 maggio 2009, n. 137; cfr. E. GRAGNOLI, *Le cosiddette leggi provvedimento e il diritto del lavoro*, cit., p. 97 ss.

Stella al merito del lavoro, conferita dal Presidente della Repubblica secondo la legge n. 143/1992, a lavoratori distintisi per perizia, laboriosità e condotta morale. Attraverso la struttura nazionale e i Consolati regionali e provinciali, l'associazione mette a disposizione di scuole e comunità le competenze maturate nell'esperienza professionale ([5]). La decorazione pubblica e il finanziamento dell'associazione rimangono su piani distinti, poiché il prestigio dell'onorificenza spiega il patrimonio di esperienza disponibile ma non il diritto alla sovvenzione, sicché il contributo è giustificato dalla funzione collettiva svolta e dalla sua effettiva realizzazione ([6]). In assenza di una selezione comparativa del destinatario della misura, la coerenza tra beneficiario e finalità, la proporzione dell'importo e l'assenza di vantaggi concorrenziali richiedono una verifica più esigente ([7]). Il caso del contributo extra-FUS al Teatro Eliseo costituisce un valido termine di confronto: importo, gratuità delle attività, destinatari e descrizione delle finalità differenziano la misura, sebbene il rischio possa tornare rilevante se le risorse finanziassero servizi offerti sul mercato in condizioni non distinguibili da quelli di altri operatori ([8]).

La rete territoriale della Federazione rende possibile raggiungere scuole e comunità senza costruire una nuova organizzazione pubblica. Eppure, il decreto attuativo dovrà probabilmente ricostruire le modalità di ripartizione delle risorse su base territoriale ([9]) e i criteri di rendicontazione per determinare le spese effettivamente riconducibili alle finalità individuate dalla disposizione ([10]), al fine di sostenere la validità della scelta di un contributo permanente in luogo di un

([5]) Cfr. d.P.R. n. 1625/1956; l. n. 143/1992.

([6]) L. n. 143/1992.

([7]) Cfr. F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle Corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, p. 1 ss.; in giurisprudenza, si veda C. cost. n. 137/2009, cit.

([8]) In merito, si veda C. cost. 25 luglio 2022, n. 186; L. TRIPODI, *La Corte dichiara il finanziamento "extra-FUS" al teatro Eliseo "incongruo", "sproporzionato" e idoneo ad alterare la libera concorrenza*, in *Nomos*, 2022, n. 3, pp. 1-11. La pronuncia non vieta i contributi nominativi: censura la sproporzione e l'assenza di una ragione capace di differenziare il beneficiario dai potenziali concorrenti. In questo senso, l'art. 16-*sexies*, commi 1 e 2, d.l. n. 62/2026, offre una base più articolata, che l'attuazione deve preservare.

([9]) Si veda lo Statuto della Federazione nazionale Maestri del lavoro, disposizioni sull'organizzazione in Consolati regionali e provinciali. Il principio di trasparenza dell'art. 1, l. n. 241/1990, e gli obblighi del d.lgs. n. 33/2013, per quanto applicabili al Ministero erogante, richiedono la pubblicazione di criteri ed esiti. Il d.lgs. n. 117/2017, artt. 14 e 30, offre inoltre parametri di responsabilità e controllo per gli enti del terzo settore, se la Federazione possiede la relativa qualifica.

([10]) Cfr. artt. 13, 14 e 30, d.lgs. n. 117/2017; d.m. 6 ottobre 2021, sul Registro unico nazionale del terzo settore; d.m. 5 marzo 2020, sulla modulistica di bilancio; A. PERRONE, *Il finanziamento degli enti del Terzo settore*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 2020, n. 3, p. 709 ss.

programma puntuale di finanziamento di progetti selezionati sulla base di procedure competitive ([11]).

2. La cultura del lavoro tra orientamento, sicurezza ed etica

La disposizione in commento individua tre aree di intervento, da realizzare mediante la sovvenzione pubblica: orientamento e formazione dei giovani, compresa la transizione dalla scuola al lavoro; cultura della sicurezza e dell'etica del lavoro; legalità, volontariato e solidarietà sociale. L'espressione "in particolare" consente iniziative ulteriori, purché rimangano collegate alla finalità generale della disposizione e non si traducano in un indistinto finanziamento del funzionamento associativo ([12]).
L'apporto dei Maestri del lavoro possiede una specifica dimensione intergenerazionale, poiché l'esperienza concreta sviluppata nel corso dell'attività professionale costituisce un bagaglio di conoscenze che i manuali descrivono solo in parte e la cui trasmissione può rendere comprensibili mestieri e responsabilità altrimenti astratti ([13]), sebbene occorra contestualizzare determinate esperienze rispetto al contesto storico ed economico nel quale si sono sviluppate, onde evitare che l'insegnamento della cultura del lavoro diventi la celebrazione di uno specifico modello di carriera ([14]). Ciò è valido anche nell'ambito della formazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro ([15]), che può essere tuttavia un valido banco di prova per la collaborazione con gli altri enti pubblici e con i soggetti accreditati per la formazione.

([11]) Si vedano C. cost. n. 137/2009, cit., e C. cost. n. 186/2022, cit. Cfr. L. TRIPODI, *op. cit.*, spec. pp. 6-9, che mostra come assenza di criteri, sproporzione e alterazione del confronto con operatori omogenei possano convergere nel giudizio di illegittimità; F. ZAMMARTINO, *op. cit.*, spec. pp. 26-33, che ricostruisce lo scrutinio stretto di ragionevolezza sulle scelte individualizzate.
([12]) Cfr. A. PERRONE, *op. cit.*, p. 709 ss.
([13]) La finalità dell'art. 16-*sexies*, comma 2, lett. *a*, d.l. n. 62/2026, non si esaurisce nella testimonianza: «orientamento e formazione» richiedono che l'esperienza sia tradotta in contenuti verificabili e coordinata con i soggetti competenti sul mercato del lavoro.
([14]) Art. 16-*sexies*, comma 2, d.l. n. 62/2026. Il rischio di selezione non diminuisce il valore dell'esperienza dei Maestri; chiarisce, piuttosto, le condizioni per tradurla in un percorso pubblico.
([15]) D.lgs. n. 81/2008, artt. 15, 28, 36 e 37. Il decreto attuativo dovrebbe misurare apprendimento e capacità di orientamento, determinando il collegamento con la disciplina della formazione obbligatoria in materia di sicurezza sul lavoro. La diffusione della cultura della sicurezza, infatti, può relazionarsi in modo problematico con la formazione prevista dal d.lgs. n. 81/2008, poiché il confine tra la preparazione al riconoscimento dei rischi sul lavoro e la predisposizione dei corsi non è meramente ipotetico.

3. Il decreto ministeriale e l'erogazione delle risorse

L'articolo 16-*sexies*, comma 3, decreto-legge n. 62/2026, assegna al Ministro del lavoro e delle politiche sociali sessanta giorni dal 28 giugno 2026 per stabilire criteri, modalità di erogazione e rendicontazione. Il decreto costituisce il passaggio necessario per programmare l'impiego delle somme dal 2027, in quanto dovrà stabilire i confini del vincolo di destinazione, le modalità di erogazione, l'ammissibilità delle spese, la rendicontazione, la tracciabilità, l'eventualità di un doppio finanziamento, le somme non utilizzate, la sospensione, la revoca e il recupero ([16]). Il programma annuale dovrebbe indicare inoltre destinatari, territori, partner, calendario e risultati attesi, lasciando alla Federazione un'autonomia effettiva nella scelta dei mezzi. Se una parte delle attività finanziate avesse natura economica, occorrerebbe verificare inoltre i presupposti dell'articolo 107 TFUE: la veste associativa non esclude la qualifica di impresa rispetto a servizi offerti sul mercato, al fine di evitare che il contributo li sovvenzioni indirettamente ([17]).

4. Contributo, sussidiarietà e regole di trasparenza

L'iscrizione della Federazione nel Registro unico nazionale del terzo settore colloca le sue attività nel campo della sussidiarietà orizzontale senza modificare il titolo giuridico del trasferimento. La trasparenza opera su piani distinti: il Ministero pubblica criteri, atto di concessione e dati del beneficio ai sensi degli articoli 26 e 27, decreto legislativo n. 33/2013; la Federazione osserva, quando applicabili, gli obblighi annuali di pubblicità dei contributi pubblici previsti dall'articolo 1, comma 125 ss., legge n. 124/2017, oltre alle regole di bilancio proprie degli enti del terzo settore ([18]). Le dimensioni delle attività dichiarate dall'ente rendono possibile andare oltre i dati aggregati: distribuzione territoriale, continuità nelle scuole, ore effettive, formazione dei volontari e riscontri di studenti e docenti

([16]) L'art. 12, l. n. 241/1990, gli artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013, e l'art. 1, comma 125 ss., l. n. 124/2017, presidiano fasi differenti: predeterminazione, pubblicità dell'atto e trasparenza del beneficio ricevuto. La revoca non dovrebbe essere costruita come sanzione generica, ma collegata a inadempimenti identificabili, quali spese non ammissibili, doppio finanziamento, mancato rendiconto o scostamento non autorizzato dal programma. Si veda *amplius* L. ZOPPOLI, *Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2016, n. 289, p. 1 ss.

([17]) La nozione di impresa nell'art. 107 TFUE è funzionale e dipende dall'offerta di beni o servizi su un mercato, non dalla forma giuridica o dall'assenza di scopo di lucro.

([18]) Artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013; art. 1, comma 125 ss., l. n. 124/2017.

potranno consentire di comprendere quale parte dell'attività sia stata resa possibile dal nuovo finanziamento ([19]), mentre la possibile natura economica delle attività finanziate andrà esaminata per ciascuna linea di intervento e non in base alla forma dell'ente, quanto piuttosto a seconda delle modalità concrete di realizzazione. Incontri gratuiti, volontariato civico e diffusione della cultura della sicurezza potranno rimanere fuori dal mercato; corsi, consulenze o servizi remunerati potranno invece rientrarvi ([20]). Solo nella seconda ipotesi occorrerà verificare il rapporto tra selettività, vantaggio e incidenza sugli scambi, valutando l'eventuale applicabilità della disciplina *de minimis* ([21]), rendendo opportuna – e, ove richiesta dal regime applicabile, necessaria – una contabilità separata, ulteriore rispetto al semplice rendiconto ([22]).
Il valore dei Maestri del lavoro risiede in un patrimonio di esperienza che può avvicinare i giovani al lavoro reale, alla sua dignità e ai suoi rischi. Questa specificità richiede strumenti capaci di cogliere ciò che la semplice contabilità non mostra. Dal 2028 il Ministero dovrebbe verificare non soltanto la correttezza del rendiconto, ma anche la persistente utilità delle attività finanziate ([23]).
Il decreto previsto dall'articolo 16-*sexies*, comma 3, decreto-legge n. 62/2026, dovrà rendere conoscibile l'utilità collettiva prodotta dal contributo senza trasformare quest'ultimo nel prezzo di un servizio acquistato dall'amministrazione ([24]).

([19]) Rivista *Magistero del lavoro*, 2025, n. 1, p. 323; FEDERAZIONE NAZIONALE MAESTRI DEL LAVORO, *Rinnovo protocollo d'intesa con il MIM*, in *www.maestrilavoro.it*, 29 giugno 2024.
([20]) Artt. 107 e 108 TFUE; comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 19 luglio 2016, 2016/C 262/01, punti 6-16.
([21]) Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, sugli aiuti *de minimis*; comunicazione 2016/C 262/01, cit. La soglia *de minimis* non qualifica l'attività e opera soltanto dopo che sia stata riconosciuta la natura economica. Cfr. S. PELLIZZARI, *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore: la Corte di giustizia valorizza la discrezionalità degli Stati membri per un miglior bilanciamento tra solidarietà, efficienza e concorrenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, n. 4, p. 1035 ss. Poiché il contributo è di 130.000 euro nel 2027 e 260.000 euro annui dal 2028, mentre il massimale *de minimis* è pari a 300.000 euro nell'arco di tre anni, qualora l'intero finanziamento fosse qualificato come aiuto, già il cumulo delle prime due annualità supererebbe il limite. Il regime *de minimis* potrebbe quindi coprire soltanto l'eventuale componente economica entro il massimale, non l'intero contributo strutturale.
([22]) Cfr. A. PERRONE, *op. cit.*, p. 709 ss., che colloca la trasparenza dei flussi tra le condizioni di legittimazione del sostegno.
([23]) Art. 16-*sexies*, comma 3, d.l. n. 62/2026.
([24]) Si veda C. cost. n. 137/2009, cit.; cfr. E. GRAGNOLI, *Ancora sulle cosiddette leggi provvedimento*, cit., p. 250 ss.

Titoli esteri e continuità dell'assistenza: il reclutamento degli operatori di interesse sanitario tra deroga e sicurezza (art. 16-*septies*)

di Federica Stamerra

Abstract – L'art. 16-*septies* del d.l. n. 62/2026 modifica il regime temporaneo per l'utilizzo delle qualifiche sanitarie conseguite all'estero, distinguendo le professioni mediche e sanitarie dagli operatori di interesse sanitario. Per questi ultimi, un'intesa Stato-Regioni deve fissare parametri formativi minimi e le strutture datrici di lavoro sono chiamate a verificare direttamente l'idoneità dei titoli. Viene inoltre esteso fino al 31 dicembre 2029 il canale di ingresso al di fuori delle quote ordinarie. Il commento analizza il passaggio dal riconoscimento amministrativo a un controllo decentrato, soffermandosi sul rapporto tra continuità dei servizi, uniformità delle valutazioni e tutela della salute degli utenti.

Abstract – Art. 16-*septies* of Decree-Law No. 62/2026 amends the temporary regime for the use of foreign healthcare qualifications, distinguishing medical and regulated health professions from healthcare support occupations. For the latter, a State-Regions agreement must set minimum training standards and employing facilities must directly assess the suitability of qualifications. An admission route outside ordinary immigration quotas is also extended until 31 December 2029. The comment examines the shift from administrative recognition to decentralised assessment, focusing on continuity of services, uniformity of decisions and protection of patients' health.

Sommario: 1. Una deroga divenuta sistema temporaneo. – 2. Chi sono gli operatori di interesse sanitario. – 3. Parametri formativi già esistenti e nuova soglia comune. – 4. La verifica affidata alle strutture. – 5. Dalla deroga del 2023 al nuovo doppio binario. – 6. L'ingresso al di fuori delle quote. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Una deroga divenuta sistema temporaneo

Il riconoscimento di un titolo conseguito all'estero serve a verificare se la formazione ricevuta consenta di esercitare una determinata attività con professionalità e competenza, nonché in condizioni di sicurezza. L'articolo 15, comma 1, decreto-legge n. 34/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2023, ha introdotto sino al 31 dicembre 2029 un canale temporaneo di utilizzazione delle qualifiche estere presso le strutture pubbliche, private, accreditate e del Terzo settore indicate dalla disposizione. L'articolo 16-*septies* decreto-legge n. 62/2026, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112/2026, separa ora la disciplina applicabile per le professioni mediche e sanitarie rispetto a quella relativa agli operatori di interesse sanitario. Per le due categorie cambiano quindi il parametro applicabile, il soggetto che valuta il titolo e gli effetti dell'accertamento ([1]).
Il percorso ordinario varia secondo provenienza e professione: per le qualifiche acquisite nell'Unione europea opera il decreto legislativo n. 206/2007, attuativo della direttiva 2005/36/CE; per i titoli acquisiti in Paesi terzi assumono rilievo anche gli articoli 49 e 50, decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999. Più che consentire un riconoscimento generalizzato, la deroga del 2023 consente un esercizio temporaneo e circoscritto presso le strutture ammesse ([2]).
Il regime derogatorio è giustificato dalla carenza di personale sanitario a livello nazionale, soprattutto nei servizi rivolti a persone malate, anziane o non autosufficienti. La durata sino al 2029 attenua però il carattere strettamente emergenziale della soluzione. Quanto più il regime eccezionale si prolunga, tanto più criteri uniformi, tracciabilità e accesso al riconoscimento ordinario diventano necessari per evitare un mercato parallelo delle qualifiche ([3]). I dati disponibili segnalano la convergenza di invecchiamento della forza lavoro, pensionamenti, criticità formative e carenze territorialmente differenziate. Tuttavia, il recluta-

([1]) Direttiva 2005/36/CE; d.lgs. n. 206/2007; artt. 49 e 50, d.P.R. n. 394/1999. Il riconoscimento ordinario attribuisce effetti generali alla qualifica nel mercato nazionale; l'art. 15, comma 1, d.l. n. 34/2023, costruisce invece una spendibilità temporanea e circoscritta alle strutture indicate. La distinzione protegge la rapidità del reclutamento, ma crea un titolo professionale "relazionale", efficace soltanto entro un determinato rapporto o settore.
([2]) Direttiva 2005/36/CE; d.lgs. n. 206/2007; artt. 49 e 50, d.P.R. n. 394/1999; Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 691/1 – Progetti di legge n. 612/1, *Disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all'occupazione e di contrasto del caporalato digitale*, d.l. n. 62/2026 – A.C. 2911-A, 9 giugno 2026, 82.
([3]) Cfr. AGENAS, *Il personale del Servizio sanitario nazionale. Dati 2023*, 2025, p. 1; OECD, EUROPEAN OBSERVATORY ON HEALTH SYSTEMS AND POLICIES, *Profilo della sanità 2025. Italia*, 2025, p. 1. Il protrarsi della deroga sino al 2029 può essere giustificato dalla natura non congiunturale delle carenze, eppure proprio questa durata richiede di trattare in modo congiunto reclutamento estero, programmazione dei fabbisogni, formazione interna e politiche di trattenimento.

mento estero non può sostituire la programmazione della formazione del personale sanitario a livello nazionale né l'implementazione di politiche capaci di trattenere il personale già inserito nel sistema ([4]).
Per gli operatori di interesse sanitario, l'articolo 15, commi 2-*bis* e 2-*ter*, decreto-legge n. 34/2023, affida a un'intesa Stato-Regioni la definizione dei parametri formativi minimi e alla struttura la verifica del singolo titolo. La distinzione dalle professioni sanitarie è ragionevole, poiché un operatore socio-sanitario o un assistente di studio odontoiatrico non esercita una professione regolamentata con autonome riserve di attività. La semplificazione elimina un passaggio amministrativo e trasferisce al datore competenze, costi e responsabilità che prima erano esterni alla decisione di assumere ([5]).

2. Chi sono gli operatori di interesse sanitario

Dopo la novella, l'articolo 15, comma 2, decreto-legge n. 34/2023, riguarda chi intenda esercitare una professione medica o sanitaria. Gli operatori di interesse sanitario, invece, sono regolati dai successivi commi 2-*bis* e 2-*ter*. L'articolo 1, comma 2, legge n. 43/2006, invece, non istituisce una nuova professione sanitaria, ma attribuisce alle Regioni l'individuazione e la formazione di profili non riconducibili alle professioni infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione ([6]).
La qualifica di operatore socio-sanitario rende evidente la delicatezza del confine, poiché l'accordo Stato-Regioni 3 ottobre 2024 (rep. atti n. 175/CSR) (artt. 1-7 e 14), recepito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 marzo 2025, lo qualifica come operatore di interesse sanitario, ne aggiorna attività e competenze e prevede un corso di almeno mille ore, compreso il tirocinio, da svolgere tra nove e diciotto mesi. Il confronto con un titolo estero deve quindi riguardare durata, distribuzione tra teoria e pratica, competenze e attività consentite, anziché fermarsi alla denominazione.
La categoria comprende anche profili differenti, dal momento che il Ministero della salute indica l'OSS e l'assistente di studio odontoiatrico, mentre l'accordo Stato-Regioni 3 ottobre 2024, modificato dall'accordo 18 dicembre 2024 (rep. atti n. 262/CSR) e recepito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

([4]) I dati Agenas e il *Profilo della sanità 2025* descrivono una distribuzione diseguale delle carenze per territorio e professione. Ne consegue che l'apertura alle qualifiche estere non dovrebbe essere gestita come misura indifferenziata.
([5]) Il trasferimento dell'accertamento alla struttura avvicina decisione e fabbisogno, ma espone il giudizio alla pressione dell'urgenza assuntiva.
([6]) Art. 1, commi 1 e 2, l. n. 43/2006. Si veda Servizio Studi del Senato, Dossier n. 369, giugno 2026, sez. relativa all'art. 16-*septies* d.l. n. 62/2026.

28 febbraio 2025, ha istituito l'assistente infermiere come operatore di interesse sanitario. L'intesa prevista dall'articolo 15, comma 2-*bis*, decreto-legge n. 34/2023, deve dunque potersi applicare a figure diverse senza ridursi a un parametro tanto generale da rendere possibile ogni assimilazione ([7]). Gli standard formativi non nascono con la riforma: esistono per l'OSS, l'assistente di studio odontoiatrico e l'assistente infermiere, e i repertori regionali descrivono corsi, crediti e tirocini; mancava invece un criterio comune per utilizzare quei contenuti nel confronto con qualifiche provenienti da ordinamenti differenti ([8]).
La separazione tra le due categorie consente di calibrare la verifica, mentre lo schema discusso in Conferenza Stato-Regioni nel 2024 mira a un regime unitario per professioni mediche, professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario. Tuttavia, tale schema non risulta ancora perfezionato ([9]). L'articolo 16-*septies* non interviene su un accordo vigente, creando piuttosto un percorso autonomo per gli operatori, ferma la necessità di impedire che l'idoneità a un'attività di supporto venga utilizzata per attribuire mansioni riservate. Poiché la comparazione europea mostra durate formative, gradi di autonomia e rapporti con le professioni infermieristiche assai variabili, il nucleo minimo deve individuare le competenze necessarie nel sistema italiano e verificare sia la corrispondenza del titolo, sia le eventuali attività che nel Paese d'origine sono comprese nella qualifica ma in Italia appartengono a una specifica professione sanitaria ([10]).
Neppure il punto di partenza interno è perfettamente uniforme, perché l'attuazione su base regionale degli accordi sull'OSS ha prodotto differenze nei requisiti di accesso, nell'organizzazione dei corsi e nella spendibilità delle competenze, mentre l'accordo del 2024 ha riordinato il profilo senza cancellare i percorsi già conclusi. Una procedura più rapida, quindi, può evitare che persone già formate rimangano inattive o accettino mansioni inferiori e contrastare il sottoinquadramento di chi possiede nel Paese d'origine una qualifica professionale più elevata

([7]) Si vedano le *Qualifiche ammesse al riconoscimento*, sez. *Operatori di interesse sanitario*, del Ministero della salute.
([8]) Accordi Stato-Regioni 22 febbraio 2001 (rep. n. 1161) sull'operatore socio-sanitario e 3 ottobre 2024, cit. I repertori regionali hanno specificato moduli, crediti e tirocini entro una cornice comune, ma restano costruiti per percorsi formativi interni e non per valutare documenti provenienti da ordinamenti molto diversi.
([9]) Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, Verbale della seduta del 18 aprile 2024, punto 6: la discussione dello schema di intesa di cui all'art. 15, comma 2, d.l. n. 34/2023, fu rinviata per ulteriori approfondimenti.
([10]) M. KROEZEN *ET AL.*, *Healthcare assistants in EU Member States: an overview*, in *Health Policy*, 2018, vol. 122, n. 10, pp. 1109-1117, individuano un nucleo comune di *learning outcomes*, ma attribuiscono le differenze nazionali ai diversi quadri regolativi ed educativi. L'intesa dell'art. 15, comma 2-*bis*, d.l. n. 34/2023, deve utilizzare entrambe le indicazioni: comparabilità di base e attenzione al contesto della qualifica.

e potrebbe essere stabilmente impiegato come operatore di interesse sanitario in assenza di un riconoscimento ordinario tempestivo ([11]).
L'informazione sul percorso ordinario dovrebbe pertanto accompagnare l'assunzione, affinché il lavoratore conosca autorità competente, documenti necessari, misure compensative e limiti temporali ([12]), senza che l'incertezza e le lungaggini burocratiche possano creare una professione sanitaria surrettizia ([13]).
L'accordo Stato-Regioni 3 ottobre 2024 interviene dunque in un'area nella quale si intrecciano tutela della salute, disciplina delle professioni non ordinistiche, formazione regionale e organizzazione dei servizi. L'articolo 1, comma 2, legge n. 43/2006, attribuisce alle Regioni la competenza per l'individuazione dei requisiti e per la formazione degli operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie. La soglia condivisa costruisce un parametro nazionale comune ([14]) senza disciplinare una nuova professione ([15]), al fine di limitare quanto più possibile le differenze territoriali ([16]). In quest'ottica, il riconoscimento dei titoli stranieri risulta coerente con la necessità di accertare il possesso di requisiti minimi individuati in modo non discrezionale ([17]).

([11]) S. DOTSEY, *Foreign Healthcare Workers and COVID-19 in Europe: The Paradox of Unemployed Skilled Labour*, in *Social Sciences*, 2023, vol. 12, n. 4, articolo 211, pp. 1-17, distingue le barriere formali all'ingresso dalle barriere soft derivanti dal mancato riconoscimento delle credenziali e documenta il paradosso di competenze sanitarie inutilizzate in sistemi che soffrono carenze di personale.
([12]) Direttiva 2005/36/CE; d.lgs. n. 206/2007. La distinzione tra spendibilità temporanea e riconoscimento generale consente di riutilizzare parte dell'istruttoria senza confondere gli effetti dei due procedimenti.
([13]) Art. 1, comma 2, l. n. 43/2006; accordi Stato-Regioni 22 febbraio 2001, cit., 16 gennaio 2003 (rep. n. 1604) e 3 ottobre 2024, cit. Cfr. C. cost. ord. 21 dicembre 2007, n. 449; C. cost. 20 luglio 2007, n. 300; C. cost. 8 maggio 2009, n. 138, che delimitano la competenza regionale sulle figure ausiliarie rispetto all'individuazione statale delle professioni.
([14]) Art. 1, comma 2, l. n. 43/2006; sulla distribuzione delle competenze, si veda anche C. cost. n. 300/2007, cit.
([15]) Cfr. C. cost. n. 300/2007, cit.; C. cost. n. 138/2009, cit., sul confine tra individuazione delle professioni e competenza regionale relativa agli operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie.
([16]) La qualificazione in termini di livello di comparabilità descrive la funzione e non attribuisce formalmente all'intesa la natura di LEP.
([17]) Accordo Stato-Regioni 3 ottobre 2024, cit., artt. 7-20; cfr. C. COSTA *ET AL.*, *Indagine nazionale sull'applicazione degli Accordi Stato-Regioni del 22 febbraio 2001 e 16 gennaio 2003 istitutivi del profilo professionale dell'operatore socio sanitario e della formazione complementare in assistenza sanitaria*, in *Igiene e Sanità Pubblica*, 2019, n. 3, pp. 201-208.

3. Parametri formativi già esistenti e nuova soglia comune

L'articolo 15, comma 2-*bis*, decreto-legge n. 34/2023, assegna novanta giorni per la conclusione dell'intesa. Il termine ha natura ordinatoria e, sino alla definizione delle intese richiamate dall'articolo 15, comma 3, decreto-legge n. 34/2023, continua a operare il regime transitorio precedente ([18]). Per l'OSS l'accordo del 2024 offre già una griglia di durata, tirocinio, conoscenze, abilità e competenze; la nuova intesa deve tradurre quei contenuti in condizioni uniformi di assunzione temporanea e disciplinare anche documenti, lingua, esperienza e possibili misure integrative ([19]).

La procedura assume pertanto anche una funzione di garanzia e tutela del lavoratore, poiché l'individuazione di criteri comuni e univoci riduce il rischio che lo stesso profilo professionale sia reputato idoneo in una struttura e viceversa sia respinto in un'altra, anche in virtù del fatto che il giudizio datoriale sulla congruità dei percorsi professionali non sostituisce il riconoscimento.

Il procedimento ordinario conserva quindi un percorso distinto: per i titoli extra-UE relativi all'OSS, il Ministero della salute svolge un'istruttoria destinata a produrre un riconoscimento nazionale, mentre il nuovo sistema attribuisce alla struttura una valutazione più circoscritta e funzionale a un rapporto determinato. Il regime transitorio dell'articolo 15, comma 3, decreto-legge n. 34/2023, continua a governare le assunzioni sino all'adozione delle nuove intese e dei relativi provvedimenti attuativi. Resta invece non espressamente disciplinata la sorte dei riconoscimenti regionali già rilasciati: la loro efficacia sino alla scadenza appare coerente con i principi di certezza e affidamento, non potendo però essere ricavata dall'articolo 1, comma 939, legge n. 199/2025, che si limita a prorogare al 31 dicembre 2029 il termine previsto dall'articolo 15, commi 1 e 4, decreto-legge n. 34/2023 ([20]).

Cataloghi regionali, procedure di riconoscimento dei crediti e profili formativi preesistenti costituiscono la base conoscitiva del nuovo atto condiviso, senza avere finora assicurato una spendibilità uniforme del titolo estero presso tutte le strutture indicate dall'articolo 15, comma 1, decreto-legge n. 34/2023. La riforma

([18]) Servizio Studi del Senato, Dossier n. 369, cit., sez. relativa all'art. 16-*septies*, d.l. n. 62/2026.

([19]) Accordo 3 ottobre 2024, cit., artt. 14, 19 e 20 e allegati.

([20]) Cfr. MINISTERO DELLA SALUTE, *Operatore socio-sanitario. Riconoscimento di un titolo professionale sanitario conseguito in un Paese extracomunitario, ai fini dell'esercizio in Italia dell'attività professionale*, in *www.salute.gov.it*, 2 febbraio 2026; Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 691/1, cit., nota 95.

non crea i contenuti della formazione, modificando solo il livello al quale vengono selezionati i minimi e il titolo giuridico dell'assunzione ([21]). I parametri devono inoltre distinguere lacune essenziali e differenze compensabili: l'assenza di tirocinio con persone fragili o di competenze fondamentali può impedire l'assunzione, mentre carenze circoscritte sull'organizzazione italiana possono essere affrontate mediante moduli o affiancamento. Una matrice comune delle misure integrative consente di mantenere il rigore senza replicare integralmente il procedimento ordinario ([22]).

4. La verifica affidata alle strutture

L'articolo 15, comma 2-*ter*, decreto-legge n. 34/2023, subordina l'assunzione alla verifica da parte della struttura; il nuovo articolo 15, comma 4, decreto-legge n. 34/2023, elimina contestualmente il riferimento al riconoscimento regionale. Il datore deve quindi ricostruire l'idoneità del titolo secondo i parametri comuni senza poter fare affidamento su un provvedimento esterno. Al contempo aumentano quindi sia la velocità, perché viene meno un livello amministrativo, sia la responsabilità della struttura, perché quest'ultima assume sulla base di un giudizio compiuto al proprio interno.
La natura dell'accertamento varia in base al datore. Nelle amministrazioni pubbliche, esso appartiene al procedimento di reclutamento e deve rispettare motivazione, imparzialità e sindacabilità; presso una struttura privata, invece, costituisce una verifica preassuntiva imposta dalla legge, controllabile nelle controversie sul rapporto e su eventuali discriminazioni. In entrambi i casi, il diniego dovrebbe indicare il mancato soddisfacimento dei parametri sulla base dei documenti esaminati ([23]).

([21]) Accordi Stato-Regioni 22 febbraio 2001, cit., 16 gennaio 2003, cit., e 3 ottobre 2024, cit. Il repertorio nazionale delle qualificazioni e l'Atlante del lavoro facilitano la leggibilità reciproca, senza tuttavia produrre di per sé il riconoscimento richiesto per l'esercizio della specifica professione.
([22]) Art. 15, commi 2-*bis* e 2-*ter*, d.l. n. 34/2023; accordo Stato-Regioni 3 ottobre 2024, cit. Il procedimento ordinario di riconoscimento delle qualifiche estere in area sanitaria può concludersi con una misura compensativa: tale modello, però, non si trasferisce automaticamente agli operatori di interesse sanitario.
([23]) La clausola di invarianza dell'art. 16-*septies*, comma 2, d.l. n. 62/2026, non elimina il costo della verifica, impedendo piuttosto di finanziarlo con nuove risorse statali. Sul punto, si veda Servizio Studi del Senato, Dossier n. 369, cit., sez. relativa all'art. 16-*septies*, d.l. n. 62/2026. Un supporto centralizzato – repertorio dei titoli già esaminati, modelli di verbale e accesso a competenze linguistiche – consentirebbe economie di scala senza trasformare il giudizio datoriale in riconoscimento nazionale. In mancanza, le strutture maggiori potranno costruire procedure affidabili, mentre quelle minori rischieranno di limitarsi a controlli formali.

La verifica deve inoltre precedere l'assunzione e non deve sovrapporsi né concettualmente né cronologicamente con il periodo di prova, che valuta la prestazione concreta e non l'adeguatezza della formazione. Moduli integrativi, tirocinio o affiancamento sono ammissibili se previsti dall'intesa e non possono diventare il mezzo con il quale ogni struttura ridetermina liberamente la soglia.

5. Dalla deroga del 2023 al nuovo doppio binario

Prima dell'introduzione dell'articolo 16-*septies*, decreto-legge n. 62/2026, l'articolo 15, decreto-legge n. 34/2023, comprendeva professioni mediche, professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario in un unico regime temporaneo e rinviava a una sola intesa; per il personale medico e infermieristico l'articolo 15, comma 4, decreto-legge n. 34/2023, richiedeva il riconoscimento regionale. Il canale migratorio speciale degli articoli 27 e 27-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998, riguardava espressamente il personale medico e infermieristico assunto dalle strutture, mentre gli operatori di interesse sanitario erano compresi nella deroga professionale ([24]).
L'articolo 16-*septies*, comma 1, lettere *a-d*, decreto-legge n. 62/2026, costruisce due percorsi. L'intesa dell'articolo 15, comma 2, decreto-legge n. 34/2023, rimane riferita alle professioni mediche e sanitarie; per gli operatori vengono introdotti i parametri dell'articolo 15, comma 2-*bis*, e la verifica datoriale dell'articolo 15, comma 2-*ter*. Il riferimento al riconoscimento regionale viene soppresso e agli operatori è esteso sino al 2029 l'articolo 27 decreto legislativo n. 286/1998, non la Carta blu UE dell'articolo 27-*quater* ([25]). Il doppio binario risponde alla maggiore frammentazione dei percorsi degli operatori rispetto alle professioni sanitarie dotate di titoli e attività riservate nazionalmente definiti ([26]).

6. L'ingresso al di fuori delle quote

Il nuovo articolo 15, comma 4, secondo periodo, decreto-legge n. 34/2023, estende sino al 31 dicembre 2029 agli operatori di interesse sanitario l'ingresso per lavoro fuori dalle quote ordinarie previsto dall'articolo 27, decreto legislativo

([24]) Art. 15, d.l. n. 34/2023, nel testo previgente; Servizio Studi del Senato, Dossier n. 580, vol. III, legge di bilancio 2026, sulla proroga al 31 dicembre 2029.
([25]) Servizio Studi del Senato, Dossier n. 369, cit., sez. relativa all'art. 16-*septies*, d.l. n. 62/2026.
([26]) Art. 15, d.l. n. 34/2023, nel testo anteriore e successivo all'art. 16-*septies*, d.l. n. 62/2026; art. 1, comma 939, l. n. 199/2025. Le deliberazioni regionali adottate per medici e infermieri mostrano procedure variabili, spesso fondate su commissioni, registri temporanei e verifica linguistica.

n. 286/1998. Il richiamo non elimina la necessità di ottenere il nulla osta, il permesso di soggiorno e il superamento degli ulteriori controlli previsti dal testo unico. La struttura deve coordinare l'istruttoria professionale sul titolo e quella migratoria sul rapporto. La scadenza comune del 2029 dovrebbe essere utilizzata per accompagnare il lavoratore verso il riconoscimento ordinario, evitando che l'inserimento professionale si fondi su una condizione destinata a cessare ([27]).
La mobilità tra strutture non è regolata espressamente e, poiché il giudizio appartiene al singolo datore senza produrre un riconoscimento generale, ciascuna struttura dovrà compiere la propria verifica, pur potendo riutilizzare documenti e accertamenti già svolti. Un archivio condiviso ridurrebbe duplicazioni senza attribuire agli esiti un valore che la legge non prevede. Sul piano migratorio, la disciplina del permesso unico e la direttiva (UE) 2024/1233, attuata dal decreto legislativo n. 83/2026, esclude un vincolo assoluto nei confronti della prima struttura di assunzione.
La deroga riguarda il titolo e non le tutele del rapporto, che restano regolate dal principio di parità di trattamento ([28]). L'incertezza sul riconoscimento futuro può tuttavia rendere più difficile rifiutare mansioni improprie, segnalare condizioni insicure o cambiare struttura.

7. Osservazioni conclusive

La continuità dell'assistenza giustifica procedure capaci di valorizzare rapidamente qualifiche conseguite all'estero, senza legittimare una riduzione implicita delle competenze richieste o una distribuzione opaca delle responsabilità. L'articolo 16-*septies* trasferisce il luogo del controllo: per gli operatori di interesse sanitario la decisione passa dalla Regione alla struttura, entro parametri che l'intesa deve rendere uniformi. La riuscita della riforma dipenderà dalla qualità di tali parametri, perché documenti standard, criteri di comparazione, verifica linguistica e misure integrative praticabili possono rendere il controllo rapido e sindacabile, mentre formule generiche lascerebbero alle strutture più attrezzate la costruzione di proprie procedure e alle altre verifiche soltanto formali. La clausola di invarianza finanziaria non rende privo di costi il sistema: traduzioni, lettura dei programmi, supporto linguistico e conservazione dei fascicoli richiedono tempo e competenze, mentre i costi della procedura sono stati di fatto scaricati

([27]) Art. 27, d.lgs. n. 286/1998, come richiamato dall'art. 15, comma 4, d.l. n. 34/2023, nel testo modificato dall'art. 16-*septies*, comma 1, d.l. n. 62/2026.
([28]) Direttiva (UE) 2024/1233, art. 12, sul diritto alla parità di trattamento dei lavoratori di Paesi terzi.

sui datori di lavoro, con effetti potenzialmente gravosi specialmente per le realtà più piccole ([29]).

([29]) Art. 16-*septies*, comma 2, d.l. n. 62/2026.

Il capo V sulle *Disposizioni finali*

di Domenico Garofalo

Abstract – Il contributo intende offrire una breve panoramica delle disposizioni finali previste dal d.l. n. 62/2026.

Abstract – The contribution aims to provide a brief overview of the final provisions set forth in Decree-Law No. 62/2026.

Sommario: 1. Le disposizioni finali del decreto-legge n. 62/2026.

1. Le disposizioni finali del decreto-legge n. 62/2026

L'articolo 17 è interamente dedicato alle *Disposizioni finanziarie* a copertura degli oneri derivanti dagli articoli 2, 3, 4 e 6, al cui commento si rinvia.
Una menzione va fatta all'articolo 18 che segna il perimetro applicativo del decreto, prevedendo per un verso la non applicabilità ai dipendenti delle Pubbliche amministrazioni e ai contratti collettivi ad essi applicabili, e per altro verso l'applicabilità ai rapporti di lavoro subordinato privato, anche se non inerenti all'esercizio di un'impresa.
Per le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni del decreto si applicano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3/2001.
Della disposizione del comma 4 secondo cui «Restano salve le prerogative costituzionalmente garantite alle parti sociali in materia di contrattazione collettiva» si è già dato conto nel contributo dedicato al capo II.

Notizie sugli autori

Domenico Garofalo	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari, e avvocato giuslavorista in Bari
Antonello Olivieri	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università Pegaso
Carmela Garofalo	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Stefano Caffio	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Aldo Bindo	Consulente del lavoro in Corato (BA)
Alessio Caracciolo	Dottore di ricerca in Diritto del lavoro Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Claudia Carchio	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università Pegaso
Fulvio Cucchisi	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Maria Cristina Degoli	Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
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
Maria Leone	Giudice del lavoro, Tribunale di Taranto
Caterina Mazzanti	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Costanza Maria Mesiti	Avvocata giuslavorista in Cittanova (RC)

Domenico Mesiti	Avvocato giuslavorista in Cittanova (RC)
Giovanna Pistore	Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università UnitelmaSapienza di Roma
Salvatore Franco Santoro	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Lorenzo Scarano	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
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 (BA)
Francesco Stolfa	Avvocato giuslavorista in Trani (BA)
Paolo Stolfa	Avvocato giuslavorista in Trani (BA)
Vincenzo Maria Tedesco	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Michele Tiraboschi	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Gianni Toscano	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Messina

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 flexicurity 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

107. D. Garofalo, A. Olivieri (a cura di), La manovra previdenza-lavoro 2025. Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024, TOMO I e TOMO II, 2025

108. R. Caragnano, I nuovi paradigmi del lavoro tra digitalizzazione, intelligenza artificiale e metaverso. Riflessioni di sistema, 2025

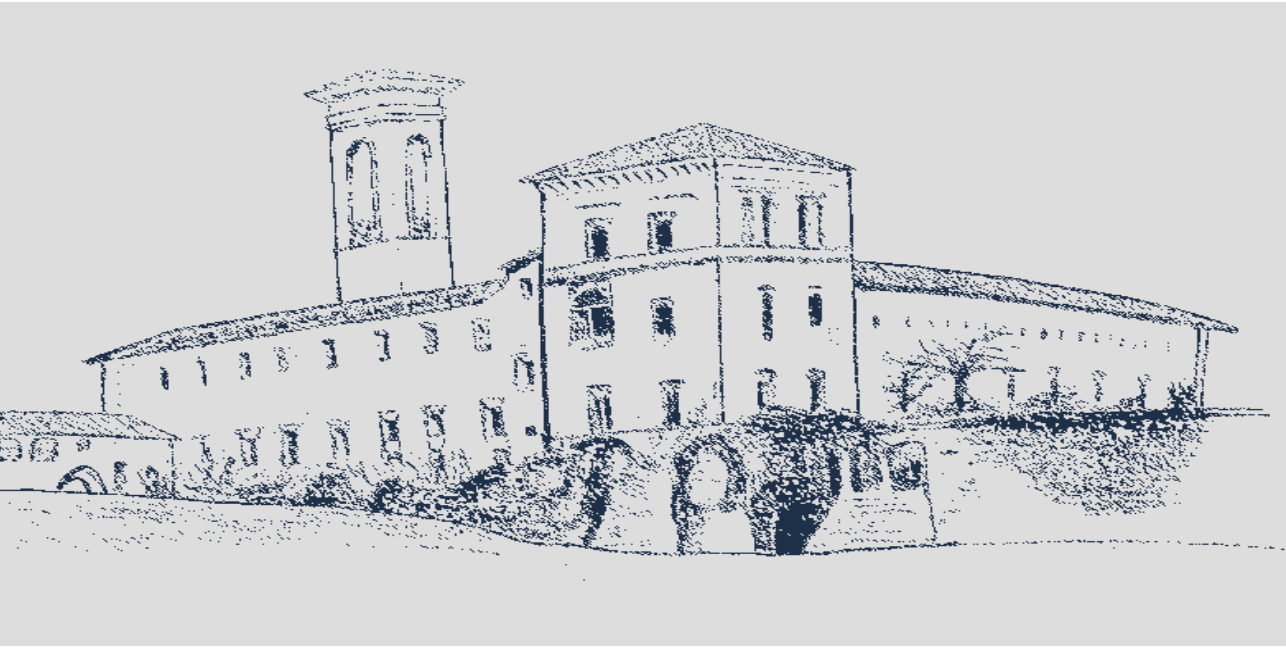
109. D. Garofalo, G. Proia (a cura di), Problemi attuali della retribuzione. Atti del Convegno nazionale Aidlass Forense Bari, 21 novembre 2025, 2026

SOCI ADAPT

A2A
Adecco Group
ANCL Nazionale
ANCL Veneto
ANCE
Ania
Associazione Compagnia delle Opere
Associazione Industriali Cremona
ASSIV
Assolavoro
Assologistica
Assolombarda
ASSOSOMM
Brembo
C.N.A. Nazionale
Cal S.r.L.
Carraro
Cisl
COESIA
Confagricoltura
Confartigianato
Confartigianato Imprese Bergamo
Confartigianato Imprese Veneto
Confcommercio
Confcommercio Milano, Lodi, Monza e Brianza
Confcooperative
Confetra
Confimi Industria
Confindustria Bergamo
Confindustria Cuneo
Confindustria Lecco e Sondrio
Confindustria Reggio Emilia
Confindustria Toscana Nord
Confindustria Varese
Confindustria VenetoEst
Confprofessioni
CONSORZIO STABILE CMF
Cremonini
Day
Edenred Italia
Edison
Elettra Sincrotrone Trieste
Enel
Esselunga
Farmindustria
Fater
Federalberghi
Federazione Gomma Plastica
Federchimica
Federdistribuzione
FederlegnoArredo
Federmeccanica
Femca-Cisl
Filca Cisl
Fim-Cisl
Fincantieri
Fipe
Fisascat
Fisascat Cisl Toscana
Fondazione Fai-Cisl
Generali Italia S.r.l.
Gi Group
GLS Italy
Ifoa
IHI Charging Systems International
Inail
INAPP
LavoroPiù
Legacoop
Leonardo
LIA
Manageritalia
ManHandWork
Manpower
Marchesini Group
MBDA
MCL
Nuovo Pignone
OPENJOBMETIS S.P.A.
Randstad Italia
UGL
Umana
Unione Industriali Torino
Unipolsai
Wolters Kluwer

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

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



www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS