



Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti l'incremento dell'indennità di maternità e l'introduzione di un congedo paritario per il padre A.C. 2228 ed abb.

Dossier n° 257 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 febbraio 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2228 ed abb.
Titolo:	Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti il congedo di maternità e di paternità obbligatorio, il congedo parentale, il congedo per la malattia del figlio, nonché altre misure a sostegno della maternità e della paternità
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

La proposta di legge C. 2228 reca modifiche al testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti l'incremento dell'indennità di maternità e l'introduzione di un congedo paritario per il padre.

La pdl in esame - adottata come testo base e iscritta nel calendario dell'Assemblea in quota opposizione - si compone di 4 articoli.

L'**articolo 1, comma 1, lettere a), b), d), e), f), g) e h)**, apportando modifiche a diversi articoli del D.Lgs. 151/2001, eleva al massimo in percentuale la misura dell'indennità giornaliera prevista per il congedo di maternità e di paternità di diverse categorie di lavoratrici e lavoratori, nonché dell'indennità corrisposta alle libere professioniste in caso di interruzione di gravidanza, spontanea o volontaria, incidendo altresì sull'assegno di maternità previsto per lavoratori atipici e discontinui.

Si ricorda che le lavoratrici hanno diritto a un'indennità giornaliera di maternità pari all'80 per cento della retribuzione (o del reddito se lavoratrici autonome) (art. 22 e 68 del D.Lgs. 151/2001) per tutto il periodo del congedo di maternità.

In particolare, ai sensi della **lettera a)**, che modifica l'art. 22, comma 1, si eleva dall'80 al 100 per cento della retribuzione l'indennità giornaliera prevista per le lavoratrici dipendenti per tutto il periodo del congedo di maternità.

Ai sensi della **lettera b)**, che modifica il comma 2 dell'art. 61, si eleva dall'80 al 100 per cento del salario medio contrattuale giornaliero - vigente nella provincia (o nella regione o nel territorio nazionale) per i lavoratori interni, aventi qualifica operaia, della stessa industria (o dell'industria che presenta maggiori affinità) - l'indennità giornaliera di maternità e di paternità prevista, a carico dell'INPS, per le lavoratrici e i lavoratori a domicilio.

La **lettera c)**, aggiungendo un comma 2-bis all'art.64, prevede che, ferma restando la non obbligatorietà dall'astensione dal lavoro, le lavoratrici autonome iscritte alla gestione separata - di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 non iscritte ad altre forme obbligatorie - hanno diritto a un'indennità pari al 100 per cento del mancato fatturato determinato dalle esigenze connesse alla cura del proprio figlio per un periodo corrispondente a quello del congedo di maternità (di cui agli articoli da 16 a 27).

Si ricorda che l'art 64, comma 2, del D.Lgs 151/2001, come modificato da ultimo dall'art. 13 della legge 81/2017 prevede che la tutela della maternità per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata INPS avviene nelle forme e con le modalità previste per il lavoro dipendente, a prescindere, per quanto concerne l'indennità di maternità spettante per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi, dalla effettiva astensione dall'attività lavorativa. In

base al decreto interministeriale del 4 aprile 2002, a cui tale art. 64 rinvia, tale indennità è riconosciuta nella misura pari all'80 per cento di 1/365 del reddito, derivante da attività di collaborazione coordinata e continuativa o libero professionale, utile ai fini contributivi, per i dodici mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile.

Si ricorda altresì che, ai sensi dell'art. 64-ter del D.Lgs 151/2001, per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata l'indennità in esame è riconosciuta anche nel caso di mancato versamento dei contributi da parte del committente (cd. automaticità delle prestazioni) e, ai sensi dell'art. 64-bis, anche in caso di adozione o affidamento (per i 5 mesi successivi all'ingresso del minore in famiglia).

Si ricorda, altresì, che l'articolo 1, comma 1, lettera b), decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 ha previsto che l'indennità di maternità o paternità e il congedo parentale siano corrisposti a condizione che, nei confronti dei lavoratori interessati, risultino accreditati alla Gestione separata, di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335/1995, contributi pari ad una mensilità nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile. In precedenza, il requisito utile era pari a tre mensilità di contribuzione (previsto dal DM decreto ministeriale 12 luglio 2007, che era stato adottato in attuazione del richiamato art. 64 del D.Lgs 151/2001; al riguardo l'INPS ha precisato, nella circolare n.71 del 3 giugno 2020, che in relazione ai periodi di congedo parentale fruiti prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 101/2019, ovvero 5 settembre 2019, il riconoscimento dell'indennità rimane subordinato all'accertamento che risultino effettivamente versate tre mensilità di contribuzione).

La **lettera d)**, modificando l'art. 65, comma 2, prevede che l'indennità corrisposta dall'INPS alle lavoratrici e ai lavoratori socialmente utili, che non possono vantare una precedente copertura assicurativa, per i periodi di congedo di maternità e di paternità, sia elevata dall'80 al 100 per cento dell'importo dell'assegno previsto per tali lavoratori.

Si ricorda che l'assegno per attività socialmente utili (ASU) è una prestazione mensile erogata dall'INPS ai lavoratori che svolgono lavori socialmente utili. L'importo dell'ASU è stabilito ogni anno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Dal 1° gennaio 2025, l'importo mensile dell'ASU è di 697,43 euro.

La **lettera e)**, modificando l'art. 68, commi 1, 2 e 2-bis, eleva l'indennità giornaliera – prevista per i periodi di congedo di maternità delle coltivatrici dirette, colone e mezzadre, delle imprenditrici agricole, delle lavoratrici autonome artigiane ed esercenti attività commerciali, delle pescatrici autonome della piccola pesca – dall'80 al 100 per cento rispettivamente della retribuzione minima giornaliera, del salario minimo giornaliero, della massima giornaliera del salario convenzionale previsto per i pescatori della piccola pesca marittima e delle acque interne.

La **lettera f)** - modificando il comma 2 dell'art. 70 - prevede che la misura dell'indennità di maternità corrisposta alle libere professioniste iscritte ad una forma obbligatoria di previdenza gestita da un ente di diritto privato sia elevata dall' 80 al 100 per cento di cinque dodicesimi del solo reddito professionale percepito e denunciato ai fini fiscali come reddito da lavoro autonomo dalla libera professionista nel secondo anno precedente a quello dell'evento. Modificando il comma 3 dell'art. 70, stabilisce, inoltre, che in ogni caso tale indennità non possa essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione calcolata nella misura pari al cento per cento (in luogo dell'80 per cento) del salario minimo giornaliero stabilito ai fini contributivi. Si ricorda che in base ai commi 2 e 3 dell'art 70 del D.Lgs 151/2001 l'indennità di maternità per le libere professioniste in generale viene corrisposta per i due mesi antecedenti la data del parto e i tre mesi successivi alla stessa.

Sempre con riferimento alle libere professioniste, la **lettera g)**, incidendo sull'art. 73, comma 1, incrementa dall'80 al 100 per cento di una mensilità del reddito o della retribuzione - determinati ai sensi dei richiamati commi 2 e 3 dell'art.70 - l'indennità di maternità in caso di interruzione della gravidanza, spontanea o volontaria, verificatasi non prima del terzo mese di gravidanza.

La **lettera h)**, infine, modificando l'art. 75, comma 1, incide sull'assegno di maternità previsto per lavoratori atipici e discontinui, prevedendo che esso sia pari a 2500 euro in luogo degli attuali 3 milioni di lire (corrispondenti ad euro 1.549,37.).

Si ricorda che l'Assegno di maternità per lavori atipici e discontinui, di cui all'art. 75 del D.Lgs 150/2015, chiamato anche Assegno di maternità dello Stato, è una prestazione previdenziale a carico dello Stato, concesso ed erogato direttamente dall'INPS alle donne che non sono coperte dal trattamento di maternità.

L'**articolo 2** sostituisce integralmente l'art. 27- bis del decreto legislativo n. 151/2001, che disciplina il congedo di paternità.

Si ricorda che il congedo di paternità obbligatorio, previsto dal vigente art. 27-bis, D.Lgs. 151/2001, è attualmente fruibile dal padre lavoratore per la durata di 10 giorni lavorativi (non frazionabili ad ore e da utilizzare anche in via non continuativa) - elevati a 20 nel caso di parti plurimi - nell'arco temporale che va dai due mesi precedenti ai cinque mesi successivi al parto (sia in caso di nascita che di morte perinatale del bambino).

Si ricorda altresì che tale art. 27-bis è stato introdotto nel TU dal D.Lgs n.105/2022 - di recepimento della direttiva (UE) 2019/1158 - che ha così esteso tale congedo anche ai lavoratori pubblici, modificandone in parte la disciplina (art. 1, comma 2 di tale D. Lgs 105/2022).

Come ricordato nella relazione illustrativa del provvedimento in esame, il congedo di paternità facoltativo è stato introdotto in Italia in via sperimentale solo nel 2012 (dall'articolo 4, comma 24, lettera a), della legge 28 giugno 2012, n. 92): inizialmente la durata era di un giorno, successivamente aumentata negli anni fino agli attuali dieci giorni

(dall'articolo 1, comma 363, lettera b), della legge 30 dicembre 2020, n. 178) di congedo obbligatorio. In seguito, con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio per il 2022), tale istituto è stato reso strutturale.

Tale nuovo art. 27-*bis*, estende da 10 giorni lavorativi a 4 mesi la durata del congedo di paternità obbligatorio modificando ed estendendo altresì l'arco temporale entro il quale è fruibile. La novella, inoltre, incide sulle modalità di fruizione (non è più previsto il divieto di frazionamento ad ore; dieci giorni vanno utilizzati subito dopo la nascita del figlio in modo non frazionato, mentre i restanti giorni sono utilizzabili anche in modo frazionato) e prevede, nel medesimo arco temporale, il periodo di un mese di congedo facoltativo. Nel dettaglio tale nuovo art. 27-*bis*:

- al comma 1, riconosce al padre lavoratore, nell'intervallo di tempo che intercorre tra il mese antecedente la data presunta del parto e i diciotto mesi successivi, il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo non superiore a cinque mesi, di cui – come previsto dal successivo comma 2 – quattro obbligatori. Tale comma 2, infatti, primo periodo, prevede che il padre si astiene dal lavoro per un periodo di 4 mesi, di cui 10 giorni da utilizzare subito dopo la nascita del figlio e il restante periodo da utilizzare, anche in modo frazionato, previa comunicazione al datore di lavoro. Si prevede, poi, al secondo periodo, un periodo di congedo facoltativo di un mese da utilizzare entro lo stesso arco temporale.
- al comma 3, precisa che il congedo previsto per il padre al comma 1 non è alternativo a quello di maternità, essendo fruibile dal padre indipendentemente dal diritto di fruire del congedo di maternità. Il comma 4 prevede che il congedo paritario è riconosciuto al padre anche qualora la madre sia una lavoratrice autonoma avente diritto all'indennità di cui all'articolo 66 del medesimo decreto legislativo n. 151/2001.

Si ricorda, al riguardo, che, ai sensi degli art. 66 e 68 del decreto legislativo n. 151/2001, per le coltivatrici dirette, colone e mezzadre, le imprenditrici agricole, le lavoratrici autonome artigiane ed esercenti attività commerciali, le pescatrici autonome della piccola pesca iscritte ad una forma obbligatoria di previdenza gestita da un ente di diritto privato, è corrisposta un'indennità di maternità giornaliera per il periodo di gravidanza e per quello successivo al parto, pari all'80 per cento rispettivamente della retribuzione minima giornaliera, del salario minimo giornaliero nonché della massima giornaliera del salario convenzionale. Tale indennità è concessa non solo per i due mesi antecedenti e i tre mesi successivi la data del parto, ma anche per periodi antecedenti i due mesi prima del parto, qualora ricorrano gravi complicanze della gravidanza.

- ai commi 5, 6 e 7, che riproducono il medesimo contenuto del vigente art. 27-*bis*, specifica che tale congedo paritario si applica anche al padre adottivo o affidatario, è fruibile per un mese in caso di morte perinatale del figlio ed è riconosciuto anche al padre che fruisce del congedo di paternità alternativo, ai sensi dell'articolo 28, ovvero, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre.
- al comma 8, analogamente a quanto previsto dal vigente art. 27-*bis*, disciplina poi le modalità di esercizio del congedo paritario prevedendo la comunicazione del padre lavoratore in forma scritta – o utilizzando, ove presente, il sistema informativo aziendale per la richiesta e la gestione delle assenze - al datore di lavoro del periodo in cui intende fruire di tale congedo, con un anticipo non minore di cinque giorni, ove possibile in relazione all'evento nascita, sulla base della data presunta del parto, fatte salve le condizioni di miglior favore previste dalla contrattazione collettiva.
- al comma 9, riconosce ai padri lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata - di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 - non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali, un'indennità pari al 100 per cento del mancato fatturato determinato dalle esigenze connesse alla cura del proprio figlio per un periodo corrispondente a tale congedo, specificando, peraltro, che il padre lavoratore autonomo non è obbligato ad astenersi dal lavoro.

Si ricorda che, in base alla normativa vigente (vedi circ. INPS 122/2022), attualmente il congedo di paternità (astensione obbligatoria) non spetta né ai padri lavoratori iscritti alla Gestione separata, né ai padri lavoratori autonomi di cui al Capo XI del D.Lgs. 151/2001 (coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti, imprenditori agricoli e pescatori autonomi della piccola pesca), compresi i lavoratori che abbiano un rapporto di lavoro autonomo dello spettacolo.

Si osserva, infine, che gli articoli 29 e 30 del D.Lgs. 151/2001 recano i parametri per la determinazione della misura di indennità relativa al congedo di paternità obbligatorio di cui al vigente articolo 27-*bis* del medesimo D.Lgs. 151. Tali parametri risultano conseguentemente applicabili anche all'art. 27-*bis*, così come modificato dalla pdl in esame.

Pertanto, in base al combinato disposto dei richiamati artt. 29, 30 e 27-*bis* – quest'ultimo come modificato dalla pdl in esame - il periodo di congedo delineato dall'articolo novellato sarebbe interamente retribuito e coperto da contribuzione figurativa, così come precisato, peraltro, dalla relazione illustrativa del provvedimento.

L'**articolo 3** prevede che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro il mese di marzo di ogni anno, presenta alle Camere una relazione concernente i dati trasmessi dall'Istituto nazionale della previdenza

sociale relativi all'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, mentre l'**articolo 4**, infine, reca la stima degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento, valutati in 3 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2025, prevedendo la relativa copertura finanziaria. Si prevede, in particolare, al comma 1, che a tali oneri si provvede a valere sui risparmi di spesa e sulle maggiori entrate derivanti dalla rimodulazione e dall'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) di cui all'articolo 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, ai sensi del successivo comma 2 del presente articolo. Quest'ultimo rimette al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, l'individuazione di tali sussidi oggetto di rimodulazione ed eliminazione - dando priorità ai i sussidi che possono determinare procedure di infrazione per la violazione della normativa dell'Unione europea e facendo salvi quelli strettamente connessi al consumo di beni e servizi essenziali - al fine di conseguire risparmi di spesa o maggiori entrate al fine di coprire gli oneri richiamati.

L'art. 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 ha istituito presso il MASE il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli, gestito sulla base delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il MASE pubblica ogni anno una relazione concernente gli esiti dell'aggiornamento del Catalogo e le proposte per la progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e per la promozione dei sussidi ambientalmente favorevoli.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni recate dal provvedimento in titolo appaiono riconducibili alla materia dell'**ordinamento civile**, oggetto di **competenza esclusiva statale**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto intervengono sulla regolazione del rapporto di lavoro, sui diritti e obblighi che insorgono tra lavoratore e datore di lavoro nell'ambito del rapporto giuridico costituitosi con la sottoscrizione del contratto di lavoro.

La riconducibilità delle norme che intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro alla materia di competenza esclusiva statale è acclarata anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia (si vedano, a tal proposito, le sentenze n. 359/2003, 50/2005).

In particolare, secondo la Corte Costituzionale, rientrano nell'ambito della materia "**ordinamento civile**", **le norme che "attengono alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro"** (sent. 50/2005). Sempre secondo il giudice delle leggi, "la posizione sociale del lavoratore, per quanto concerne gli aspetti normativi, retributivi e previdenziali, riferibile agli artt. 4, 36, 37 e 38 Cost., dovrebbe ritenersi rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'ordinamento civile (lettera l), della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m), o della previdenza sociale (lettera o)".

Sempre con riguardo alle medesime disposizioni, possono rinvenirsi anche profili inerenti la materia, parimenti oggetto di **competenza esclusiva statale**, della **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale** (art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione).

Cost257	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	✕ CD_lavoro