

LAVORO DOMESTICO E POLITICHE ATTIVE

AVV. PROF. GIUSEPPE PELLACANI – UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA

QUESITO: la scelta del legislatore nazionale di escludere il lavoro domestico da benefici economici fiscali e contributivi è imposta dall'Unione europea, ovvero è una decisione assunta a livello di politica nazionale?

La lettura del documento fornito da ASSINDATCOLF suggerisce che la discriminazione strutturale e sistematica sofferta dal settore possa essere attribuita al *regime de minimis*.

Il suddetto regime si prefigura come una deroga all'articolo 107 – ex art. 87 del TCE – primo capoverso, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU), il quale afferma che: «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

Invero, le predette limitazioni europee sugli aiuti di Stato non si applicano al settore del lavoro domestico poiché il beneficio non è concesso ad un'impresa. Il rapporto lavorativo, infatti, è instaurato tra lavoratore ed un datore di lavoro non imprenditore. In altri termini, la concessione di incentivi o agevolazioni a datori di lavoro domestico non è vietata in via generale dal diritto UE non rientrando tra gli aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107(1) TFUE: manca infatti il presupposto del vantaggio a favore di un'impresa.

Lo stesso TFUE, d'altra parte, menziona espressamente tra gli aiuti ammessi quelli «a carattere sociale concessi ai singoli consumatori» se erogati senza discriminazioni in base all'origine dei prodotti o servizi. Ciò significa che un sostegno pubblico rivolto a persone o famiglie per fini sociali – quali ad esempio, l'accesso agevolato a servizi di cura – non è incompatibile con il diritto europeo, purché sia neutrale rispetto al mercato unico. In linea con questo principio, la Commissione Europea ha chiarito che vantaggi economici concessi per servizi di interesse generale o per scopi sociali non ricadono nella categoria degli aiuti di Stato quando non conferiscono un beneficio selettivo ad un'impresa, ma servono a garantire la continuità di un servizio sociale¹.

In sintesi, il quadro normativo comunitario lascia ampia flessibilità agli Stati membri nel sostenere il lavoro domestico tramite politiche attive o incentivi, purché tali interventi abbiano natura sociale generale oppure rispettino eventualmente le condizioni previste per gli aiuti alle imprese.

Pertanto, a parere di chi scrive, il legislatore nazionale non deve ottenere alcuna validazione da parte della Commissione europea laddove intendesse riconoscere benefici o agevolazioni – i.e. incentivi economici fiscali o contributivi – al lavoro domestico.

La scelta di escludere il lavoro domestico dagli incentivi all'assunzione e dagli sgravi contributivi è pertanto riconducibile principalmente a decisioni di politica nazionale.

Dalla lettura dei documenti parlamentari è possibile ricondurre l'esclusione sistematica a due ragioni principali.

La prima è legata alla peculiarità del settore domestico (i.e. natura fiduciaria del rapporto e discontinuità, aspetto che mal si concilia con l'obiettivo della stabilità occupazionale a cui mirano le politiche attive)².

¹ EUROPEAN COMMISSION, *State aid support for the social economy: services of general economic interest*, June 2023; EUROPEAN COMMISSION – EUROPEAN INVESTMENT BANK, *European Social Fund financial instruments and State aid*, 2018.

²<https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=sicross&idlegislatura=18&ramo=camera&stile=6&idDocumento=5/02661#:~:text=Con%20riguardo%20alla%20richiesta%20di,di%20questo%20tipo%20di%20rapporti.>

La seconda pare connessa alla circostanza che, di norma, gli incentivi all'assunzione in Italia sono concepiti tenendo presenti le regole UE sugli aiuti di Stato. Le norme nazionali richiedono infatti per lo più che l'agevolazione sia concessa nel rispetto dei limiti del regime *de minimis* o di altre esenzioni previste dal diritto UE³. Applicando questo schema al lavoro domestico, si crea però un problema: la condizione UE richiede che il datore di lavoro beneficiario sia un soggetto che svolge attività economica – indipendentemente dalla forma giuridica - e il datore di lavoro domestico non soddisfa tale requisito.

Si tratta, dunque, di una scelta politica, non imposta da regole superiori, che trova fondamento sia in considerazioni pratiche – quali ad esempio la difficoltà di applicare agli assistenti familiari le condizioni e i controlli previsti per gli incentivi aziendali⁴ – sia nella volontà di lasciare il settore domestico a misure dedicate di carattere fiscale/previdenziale tradizionale. Ci si riferisce, ad esempio, alle **agevolazioni fiscali** previste a favore del datore di lavoro che versa regolarmente i contributi all'INPS per colf o assistenti familiari,⁵ di entità peraltro ridotta.⁶

Sul fronte delle agevolazioni economiche, il d.lgs. n. 29/2024, all'articolo 34 ha introdotto la **“Prestazione Universale per la non autosufficienza”**, con l'obiettivo di sostenere le famiglie con anziani non autosufficienti. Questa misura sperimentale – valida dal primo gennaio 2025 al 31 dicembre 2026 – incide indirettamente sul settore del lavoro a domicilio perché la somma erogata può essere utilizzata per sostenere, seppure in parte, la spesa per una colf o badante assunta regolarmente⁷.

L'analisi comparata del lavoro a domicilio ha evidenziato – in Francia – l'esistenza di una misura denominata **«Chèque Emploi Service Universel (CESU)»**⁸.

La misura è stata istituita con la legge n. 2005-841 del luglio 2005 e rappresenta uno strumento normativo e operativo volto a facilitare l'accesso ai servizi alla persona attraverso la (i) semplificazione degli adempimenti giuridici, fiscali e contributivi, nonché (ii) ad incentivare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro domestico e di assistenza familiare.

Esistono due tipologie di CESU; il primo, così detto «dichiarativo» ed un secondo «pre-finanziato».

³ Cfr. il decreto-legge n. 4/2019,

<https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=sicross&idlegislatura=18&ramo=camera&stile=6&idDocumento=5/02661#:~:text=delle%20disposizioni%20e%20dei%20limiti,di%20legittimit%C3%A0%20non%20risulta%20applicabile.>

⁴ Cfr.

<https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=sicross&idlegislatura=18&ramo=camera&stile=6&idDocumento=5/02661#:~:text=Con%20riguardo%20alla%20richiesta%20di,di%20questo%20tipo%20di%20rapporti.>

⁵ Per maggiori dettagli: <https://www.inps.it/it/it/dettaglio-approfondimento.schede-informative.49828.contributi-e-agevolazioni-fiscali-per-chi-assume-un-lavoratore-domestico.html?>

⁶ I contributi obbligatori versati per le colf e per gli addetti all'assistenza possono essere dedotti dal reddito del datore di lavoro per un importo massimo di 1.549,37 euro l'anno; il datore di lavoro deve conservare le ricevute dei bollettini INPS. L'importo massimo deducibile è fisso e non varia in base ai redditi dichiarati. Inoltre, per gli addetti all'assistenza di persone non autosufficienti, il datore di lavoro può detrarre dall'imposta lorda il 19% delle spese sostenute, per un importo massimo di 2.100 euro l'anno. La detrazione spetta al soggetto non autosufficiente o ai familiari che affrontano la spesa.

⁷ Per completezza di informazione, seppur esula dallo scopo del presente parere, si deve ricordare che nel 2025 è stato confermato il bonus per colf e badanti erogato da CassaColf – strumento che il CCN Lavoro domestico sottoscritto da Fidaldo e Domina ha costituito per fornire prestazioni e servizi a favore dei lavoratori e dei datori di lavoro iscritti –, con importi che variano tra i 300 e i 3.600 euro. L'obiettivo è quello di aiutare i datori di lavoro domestico a coprire, parzialmente, i costi legati all'assunzione di colf o badanti.

⁸ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R2358>. Cfr. Code du travail, article L7232-6 (<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006189974/>); Circulaire du 11 avril 2019 relative à la déclaration et à l'agrément des organismes de services à la personne (<https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44550>); Convention collective nationale des particulier employeurs et de l'emploi à domicile du 15 mars 2021 (https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALITEXT000043941642).

Il CESU «dichiarativo»⁹ permette al datore di lavoro privato di assumere alle proprie dipendenze un lavoratore domestico per lo svolgimento di prestazioni a favore di uno o più componenti del nucleo familiare. La dichiarazione di assunzione resa tramite l'utilizzo del CESU permette al datore di lavoro di adempiere le proprie obbligazioni in maniera semplificata.

Il CESU «pre-finanziato» rappresenta un voucher emesso da enti pubblici o privati ed utilizzati per pagare i servizi alla persona.

La normativa fiscale francese riconosce al datore di lavoro un credito d'imposta del 50% sulle spese sostenute per i servizi alla persona, tra cui rientrano: lavori domestici, cura di minori ed assistenza a persone anziane o disabili. Ciò detto, esiste un tetto massimo delle spese ammissibili pari a 12.000 euro/anno, aumentabile fino a 15.000 euro/anno in caso di prime assunzioni o situazioni familiari particolari. Pertanto, il credito fiscale può arrivare fino a 6.000 euro/anno o maggiore, in situazioni specifiche.

Il credito sopra descritto è dedotto direttamente dall'imposta da pagare – non si tratta di una deduzione dal reddito. Il reddito del datore di lavoro non ha alcuna rilevanza nei confronti del vantaggio fiscale, questa condizione amplia definitivamente la platea beneficiaria della misura.

Attraverso il CESU, il datore di lavoro, inoltre, beneficia di (i) un calcolo semplificato dei contributi sociali e di (ii) un esonero parziale dei contributi previdenziali, nonché di (iii) una semplificazione e automatizzazioni delle obbligazioni (economiche) datoriali. L'Ente previdenziale di riferimento calcola e versa direttamente i contributi sociali sulla base della dichiarazione mensile elaborata tramite il CESU. La piattaforma, infatti, gestisce interamente la generazione delle buste paga e le attestazioni fiscali.

Questa misura di incentivo economico rappresentata da sgravi fiscali e contributivi rivolta al lavoro domestico non risulta in contrasto né con la regola europea che vieta gli aiuti di Stato non autorizzati dalla Commissione, né con la deroga del *regime de minimis*.

Trattandosi di un vantaggio pensato per i privati cittadini che assumono collaboratori domestici, al fine di ridurre l'informalità presente nel settore e di favorire l'emersione del lavoro nero, esso non è soggetto a tale regime degli aiuti di Stato. Inoltre, il CESU è parte integrante della politica sociale e fiscale della Francia; pertanto, il credito d'imposta del 50% non ha alcuna finalità concorrenziale e non interviene sul mercato in modo da alterarne gli equilibri, ma realizza una finalità sociale.

In conclusione, si ritiene che la scelta di escludere il lavoro domestico dalle politiche attive non possa essere attribuita ad un divieto specifico della normativa europea, ma debba ricondursi ad una decisione di politica nazionale.

Il legislatore italiano, sull'esempio di quanto avviene in Francia da oltre un ventennio, potrebbe incentivare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro domestico riconoscendo più ampi ed estesi sgravi fiscali e/o esenzioni contributive. Tuttavia, per poterlo fare, dovrebbe realizzare un canale informativo e di supporto per gestire le obbligazioni datoriali a livello centrale per mezzo dell'Ente previdenziale o un istituto privato a ciò dedicato.

In questo modo, ossia attraverso la semplificazione della gestione fiscale e contributiva del dipendente, il datore di lavoro sarà incentivato a ricorrere alla “denuncia” del rapporto di lavoro di lavoro domestico instaurato con il prestatore.

⁹ Il CESU rappresenta un canale dichiarativo sia per contratti di lavoro domestico a tempo determinato e indeterminato. Laddove il contratto sia stato concluso in forma orale, la prestazione lavorativa non può eccedere il carattere dell'occasionalità – i.e. massimo di tre ore alla settimana, calcolate su un periodo di quattro settimane –. In questa accezione, la misura ricorda la versione italiana dei “vecchi” buoni lavoro o dell'attuale Libretto famiglia per il pagamento delle prestazioni occasionali di lavoro. Cfr. <https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.it.schede-servizio-strumento.schede-aree-tematiche.prestazioni-di-lavoro-occasionale-libretto-famiglia-51098.prestazioni-di-lavoro-occasionale-libretto-famiglia.html>

Come già evidenziato nel documento redatto da ASSINDATCOLF, l'impiego domestico irregolare ha un impatto economico e previdenziale molto importante.

In un periodo storico nel quale la crescita demografica – ai minimi storici – si combina con un aumento delle aspettative di vita, il lavoro domestico gioca un ruolo fondamentale nell'economia fiscale e previdenziale del Paese. Le risorse finanziarie che potrebbero essere recuperate incentivando la regolarizzazione dei rapporti di lavoro con misure semplici, chiare ed efficaci potrebbe verosimilmente concorrere a ridurre, o per lo meno a contrastare, la spesa pubblica previdenziale.

Come l'esperienza francese dimostra, vi sono buone ragioni per ritenere che si tratterebbe di un'operazione a costo zero per la finanza pubblica, se non addirittura a bilancio positivo.